



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **J. B.**, zast. JUDr. Janou Kotounovou, Ph.D., advokátkou se sídlem nám. Republiky 2/2, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) S. P., II) JUDr. Z. P., oba zast. obecným zmocněncem Ing. M. V., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2019, čj. 145526/2019/KUSK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2022, čj. 51 A 9/2020-47,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2022, čj. 51 A 9/2020-47, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2019, čj. 145526/2019/KUSK, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **24 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně JUDr. Jany Kotounové, Ph.D., advokátky.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda porušení práva účastníka řízení vyjádřit se k odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska, způsobuje nezákonnost potvrzení nebo změny závazného stanoviska nadřízeného správního orgánu

podle § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále „správní řád“).

[2] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) (dále „stavebníci“) požádali 9. 2. 2018 o dodatečné povolení stavby *„Nástavba a stavební úpravy rodinného domu č. p. X Beroun, Beroun-Město, ulice V.“* na pozemku st. p. X v katastrálním území B.

[3] Městský úřad Beroun, jako orgán územního plánování, vydal k záměru negativní závazné stanovisko ze dne 27. 3. 2018, čj. MBE/8729/2018, ÚPRR-HoZ, a to z důvodu, že záměr není v souladu s územním plánem města Beroun a že je nepřípustný z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování podle § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále „stavební zákon“). Městský úřad Beroun, jako stavební úřad, proto rozhodnutím ze dne 28. 5. 2018, čj. MBE/37017/2018/VÝST-SchL', žádost zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podali stavebníci odvolání.

[4] Žalovaný předložil na základě odvolání závazné stanovisko k přezkumu nadřízenému orgánu (tj. příslušnému specializovanému oddělení v rámci vnitřní struktury žalovaného). Žalovaný jej vnitřním sdělením ze dne 24. 10. 2018, čj. 140112/2018/KUSK, změnil tak, že *„stanovuje záměr z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování a právními předpisy za přípustný.“* (dále „změna závazného stanoviska“). Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 31. 10. 2018, čj. 143969/2018/KUSK, zrušil napadené rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání.

[5] Stavební úřad rozhodnutím ze dne 15. 5. 2019, čj. MBE/35852/2019/VÝST-SchL', stavbu dodatečně povolil. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) a další účastníci řízení odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Stěžovatelka následně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Praze, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[6] Krajský soud uvedl, že § 112 odst. 1 stavebního zákona váže povinnost oznámit známým účastníkům zahájení řízení až na okamžik, kdy je zjevné, že žádost je způsobilá věcného projednání. Stavební úřad proto nepochybil, pokud neoznámil stěžovatelce zahájení řízení bezodkladně po podání žádosti. Předmětem přezkumu není rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2018 a rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2018. Krajský soud se proto může zabývat pouze zákonností postupu po zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2018. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti bylo vydáno fakticky ve prospěch stěžovatelky. Ta proto nemohla být dotčena ve svých právech. Vadou však je to, že žalovaný v prvním odvolacím řízení jednal jako s účastníky toliko se stavebníky a že nedal ostatním účastníkům řízení možnost vyjádřit se k odvolacím důvodům a reagovat na změnu závazného stanoviska. Tato vada však neměla vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Při novém projednání žádosti totiž správní orgány již šetřily práva stěžovatelky. Ta se zúčastnila ústního jednání a nahlížela do spisu. Bylo jí umožněno vyjádřit se k argumentům stavebníků, které uvedli ve svém odvolání, i ke změně závazného stanoviska a k doplnění projektové dokumentace. Její procesní práva proto nebyla zkrácena.

[7] Účastník řízení nemůže podle § 85 odst. 4 a § 114 odst. 1 stavebního zákona podat jakékoliv námitky, ale pouze takové, které jsou spojeny s přímým dotčením na právech, které zakládají jeho účastenství (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS). V mezích možného dotčení práv proto příslušel stěžovateli výkon účastnických práv v řízení a ochrana jejích hmotných práv. Také soud může přezkoumat vypořádání pouze těch námitek, k jejichž vznesení byla stěžovatelka oprávněna (rozsudky NSS ze dne 26. 9. 2018, čj. 4 As 209/2018-34, či ze dne 27. 1. 2020, č. j. 4 As 340/2019-56). Stěžovatelka brojí proti postupu při změně závazného stanoviska a proti obsahu této změny. V žalobě a ani ve správním řízení však neuvedla, jak se vytýkané vady v postupu správních orgánů či tvrzená nezákonnost změny závazného stanoviska měly přímo dotknout jejího vlastnického práva. Závazné stanovisko chrání veřejný zájem na úseku územního plánování. Stěžovatelce nesvědčí právo k jeho ochraně, netvrdí-li, jak rozpor záměru s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování přímo zasahuje do jejích věcných práv.

[8] Zkrácení na právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí by mohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí tehdy, pokud by z argumentace stěžovatelky bylo patrné, s jakým zásahem do hmotných práv bylo procesní pochybení spojeno. Porušení procesních práv by proto muselo být tak intenzivní, aby se projevilo v nezákonnosti rozhodnutí. Stěžovatelka však směřuje argumentaci k obecným otázkám souladu určitého podkladu s právem ve formálním smyslu bez potřebného dopadu do jejích věcných práv. I kdyby proto neměla možnost seznámit se s podklady rozhodnutí, nedošlo by k dotčení na jejích právech. Odvolací námitky stěžovatelky proti změně závazného stanoviska a postupu při jeho vydávání spadaly mimo rozsah přípustných námitek. Žalovaný proto nebyl povinen se k nim vyjádřit. Přesto je v rozhodnutí rámcově vypořádal.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Stěžovatelka namítá, že ke změně závazného stanoviska došlo v předchozím řízení, ve kterém byla spolu s dalšími vlastníky sousedních nemovitostí nezákonně opomenuta. Bylo jí odňato právo se řízení účastnit a uplatnit svá práva. Nemohla se vyjádřit k odvolání stavebníků, na základě kterého žalovaný změnil závazné stanovisko, a ani k podkladům rozhodnutí žalovaného z 31. 10. 2018. Ve správním spise chybí podklady, které stavebníci předložili k odvolání. Stavební úřad následně na základě nezákonně změněného závazného stanoviska stavbu dodatečně povolil. Rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného jsou proto nezákonná. Stěžovatelka a ostatní vlastníci sousedních staveb byli fakticky postaveni před hotovou věc. Proti změně závazného stanoviska se nemohli v dalším řízení účinně bránit. Tím byla porušena rovnost účastníků řízení. Krajský soud správně připustil, že odvolací řízení bylo vadné, neboť žalovaný jednal jako s účastníky řízení pouze se stavebníky. Dospěl však k nesprávnému závěru, že tato vada nemohla mít vliv na zákonnost, pokud byla práva stěžovatelky šetřena v dalším řízení. Stavební úřad byl nezákonnou změnou závazného stanoviska vázán a nemohl ji přezkoumat. Krajský soud se odmítl zákonností změny závazného stanoviska zabývat, přestože dospěl k závěru, že stěžovatelka byla v řízení zkrácena na svých právech. Postupoval tak v rozporu s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Je-li totiž podkladem pro rozhodnutí nezákonně změněné stanovisko dotčeného orgánu, nemůže být v souladu se zákonem ani rozhodnutí, které bylo na jeho podkladě vydáno. Krajský soud

byl povinen přezkoumat zákonnost změněného závazného stanoviska podle § 75 odst. 2 s. ř. s.

[10] Krajský soud vyloučil, aby účastníci řízení měli právo uplatnit námitky týkající se zákonnosti postupu správních orgánů, tedy námitky týkající se procesních práv účastníků. Popírá tak povinnost správních orgánů i správních soudů se těmito námitkami zabývat. Řízení o dodatečném povolení stavby je správním řízením. Podle § 192 odst. 1 stavebního zákona se podpůrně použije správní řád. Správní orgány jsou povinny ctít základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu. Žalovaný se proto měl namítanou nezákonností změny závazného stanoviska zabývat. Tím, že krajský soud přehlíží a toleruje nezákonnost postupu žalovaného, fakticky odepírá stěžovatelce poskytnutí soudní ochrany a přístup k soudu. Ta se proti změně závazného stanoviska nemůže bránit samostatnou správní žalobou ani jinými právními prostředky. Nezákonný postup žalovaného měl za následek i nezákonnost rozhodnutí žalobou napadeného rozhodnutí. Ve správním řízení i v žalobě brojila proti tomu, že nepovolená stavba, která pro hmotové i výškové předimenzování nepříznivě ovlivňuje celé okolí, výrazně omezuje výhled do krajiny, zhoršuje kvalitu bydlení a snižuje hodnotu mj. její nemovitosti. Stavba je v rozporu se stavebními předpisy a územním plánem. Stěžovatelka má veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgány postupovaly v souladu se zákonem a aby povolily jen takovou stavbu, která je v souladu s právními předpisy a územním plánem. Účelem námitek proti stavebnímu záměru byla ochrana jejích subjektivních práv včetně práva vlastnického.

[11] Stavební úřad řádně nevedl spis. Ten neobsahoval ještě ani v květnu 2019 soupis jeho částí. Není proto jasné na základě jaké konkrétní projektové dokumentace bylo původní závazné stanovisko změněno a jakého konkrétního záměru a projektové dokumentace se změna závazného stanoviska týká.

[12] Nejvyšší správní soud další kasační námitky blíže nerekapituloval s ohledem na níže uvedené závěry (část IV. tohoto rozsudku).

III. Vyjádření stavebníků

[13] Stavebníci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že stěžovatelka neuvedla, jakým způsobem by mělo být její vlastnické právo přímo dotčeno. Jakékoliv procesní pochybení nevede ke zrušení správního rozhodnutí. Stěžovatelka se aktivně účastnila řízení, ve kterém byla stavba dodatečně povolena. Její procesní práva proto byla zachována. Odvolací námitky stěžovatelky proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby kopírují obsah původního závazného stanoviska. Obsahově se s nimi vypořádal žalovaný v zásadě při jeho změně. Možnost vznést tyto námitky dříve by na věci nic nezměnilo. Krajský soud nevylučuje, aby účastníci řízení mohli vznášet námitky. Pouze podotkl, že jejich rozsah je limitován. Většina žalobních bodů stěžovatelky směřuje do oblastí, ve kterých je dopad do jejích práv obtížně myslitelný. Záměr je nástavbou již po desetiletí existujícího objektu. Není měněn účel užívání. Okna záměru jsou směřována vůči nemovitým věcem stěžovatelky i bez realizace nástavby. Výška střechy se mění pouze minimálně. Celková výška stavby se snižuje. Stavba nemá negativní dopad na stěžovatelku. Ten ona ani nijak netvrdí. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

pokračování

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná. Ve správním řízení byla podstatně porušena procesní práva stěžovatelky. Soud se proto s ohledem na povahu vady nezabýval dalšími kasačními námitkami.

[16] Podstata sporu v nyní projednávané věci spočívá v tom, zda je rozhodnutí žalovaného nezákonné z důvodu, že stěžovatelka byla opomenuta jako účastník v řízení o odvolání stavebníků proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2018 (body [3] a [4] výše). Krajský soud dospěl k závěru, že opomenutí stěžovatelky představuje vadu řízení. Tato vada však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. S tím stěžovatelka nesouhlasí. Protože byla opomenuta, nemohla se vyjádřit k odvolání stavebníků. To vedlo ke změně závazného stanoviska, kterou byly správní orgány v dalším řízení vázány. Proti změně závazného stanoviska se však nemohla v dalším řízení účinně bránit.

[17] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující skutečnosti rozhodné pro posouzení věci. Stavební úřad v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby z 9. 2. 2018 jednal jako s účastníky řízení pouze se stavebníky. Shodně postupoval žalovaný v řízení o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2018. Poté, co žalovaný odvolání stavebníků vyhověl a rozhodnutí stavebního úřadu zrušil (blíže v bodech [3] a [4] výše), stavební úřad oznámením ze dne 28. 12. 2018 oznámil zahájení řízení o dodatečném povolení stavby a nařídil ústní jednání spojené s ohledáním na místě. To bylo doručeno stavebníkům a poprvé rovněž dalším účastníkům řízení. Dne 16. 1. 2019 stěžovatelka stavebnímu úřadu sdělila, že je účastníkem řízení, neboť jako spoluvlastnice sousedních pozemků může být přímo dotčena záměrem na svých vlastnických právech. Stavební úřad dále se stěžovatelkou jako s účastníkem řízení jednal. Ta uplatnila při místním šetření 18. 1. 2019 proti záměru spolu s manželem námitky, ve kterých mj. uvedla, že záměr narušuje jejich soukromí a že je jím dotčeno jejich vlastnické právo z důvodu, že snižuje hodnotu jejich nemovitostí, nepřiměřeně zastíňuje zahradu a nepříznivě ovlivňuje její využití a že snižuje kvalitu bydlení. Stavební úřad i žalovaný ve svých rozhodnutích následně vyšli ze změny závazného stanoviska.

[18] Podle § 81 odst. 1 správního řádu platí, že *účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*

[19] Podle § 86 odst. 2 správního řádu platí, že *správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. Podle okolností dále doplní řízení. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije, bylo-li odvolání podáno opožděně nebo bylo-li nepřípustné.*

[20] Podle § 149 odst. 1 správního řádu platí, že *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.*

[21] Podle § 149 odst. 5 správního řádu platilo, že *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. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.*

[22] Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona platilo, že *nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu* [ve stavebním zákoně nebyla promítnuta novela § 149 správního řádu s účinností od 1. 1. 2018; správně proto měl stavební zákon odkazovat na § 149 odst. 5 správního řádu – pozn. NSS]. *Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.*

[23] Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. platí, že *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*

[24] Závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu je úkonem učiněným dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, *Větrná energie Morava*, body 46 až 48) a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit, neboť by tak překročil rozsah pravomocí, které mu zákon svěřuje (rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, čj. 9 As 140/2019-22, *Westpoint Smichov Centre*, bod 18).

[25] Závazné stanovisko tak má zásadní vliv na obsah správního rozhodnutí. Zprostředkovaně se proto může dotknout právní sféry účastníků řízení. Ti jej proto mohou zpochybnit v rámci odvolání proti rozhodnutí správního orgánu postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu (nyní § 149 odst. 7). Účelem tohoto postupu je zajistit, aby „*odvolací námitky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. V těchto případech dochází k prolnutí dvou principů, které našly své uplatnění ve správním řádu, a to 1) devolutivního účinku odvolání a 2) vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem dotčeného orgánu. Obdobně jako správní orgán prvního stupně je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit.*“ (rozsudek NSS

pokračování

ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Závazné stanovisko tak je podrobeno přezkumu jak z hlediska zákonnosti, tak z hlediska věcné správnosti, obdobně jako je z obou těchto hledisek v odvolacím řízení přezkoumáváno i samotné napadené správní rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem (rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2013, čj. 4 As 20/2013-72, *Ateliér pro životní prostředí*). S tímto postupem podle správního řádu počítal rovněž stavební zákon (§ 4 odst. 9) pro závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona (tedy například pro závazné stanovisko orgánu územního plánování).

[26] Přezkum odvolání postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu se neděje bez zohlednění stanovisek dotčených osob. Jak totiž vyplývá z tohoto ustanovení citovaného v bodě [21] výše, odvolací orgán je povinen zaslat nadřízenému správnímu orgánu odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Účastníci řízení tak mohou proti obsahu závazného stanoviska uplatňovat v rámci odvolání námitky (bod [25] výše) nebo naopak mohou ve vyjádření k odvolání podle § 86 odst. 2 správního řádu argumentovat na jeho podporu v případě, že nesouhlasí s tím, aby bylo k odvolání jiného účastníka změněno. Nadřízený správní orgán je proto povinen se těmito námitkami a argumenty zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, čj. 4 As 49/2017-32, bod 26).

[27] Vyjádření účastníků řízení k odvolání podle § 86 odst. 2 správního řádu proto může hrát důležitou roli v tom, zda nadřízený orgán závazné stanovisko potvrdí nebo změní. Zároveň jde vedle podnětu k provedení přezkumného řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu (nyní § 149 odst. 8) o jedinou možnost účastníků řízení, jak ve správním řízení obsah závazného stanoviska vlastní aktivitou ovlivnit. V dalším řízení je totiž správní orgán závazným stanoviskem vázán a nemůže se od něj odchýlit (bod [24] výše). Otázka, zda bylo právo účastníků řízení vyjádřit se k odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska, zachováno, je proto podstatná při posouzení zákonnosti potvrzení nebo změny závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu.

[28] Pokud je potvrzení nebo změna závazného stanoviska v rozporu se zájmy účastníka řízení, jehož právo na vyjádření se k odvolání bylo porušeno, dochází k zásahu do jeho práv. Účastník řízení totiž zcela ztrácí možnost svým vyjádřením ovlivnit přezkum závazného stanoviska nadřízeným orgánem. Jak bylo uvedeno v bodě [24] výše, správní orgány jsou následně potvrzením nebo změnou závazného stanoviska vázány. To, že se opomenutý účastník bude případně moci k obsahu potvrzení nebo změny vyjádřit v další fázi řízení, jak tvrdí krajský soud v napadeném rozsudku, proto nehraje žádnou roli. Obsah potvrzení nebo změny závazného stanoviska totiž nebude již schopen zvrátit. Porušení práva účastníka řízení vyjádřit se k odvolání podle § 86 odst. 2 ve spojení s § 149 odst. 5 správního řádu proto v tomto případě představuje závažnou vadu řízení, která má vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a tedy i na zákonnost potvrzení nebo změny podkladového závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem. Rozhodne-li totiž správní orgán, aniž dá účastníku řízení možnost vyjádřit se, je porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04, a rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2022, čj. 6 As 115/2022-33, *BYTY JESENICE – MLADÍKOV*, bod 12). V takovém případě je nezákonné nejen správní rozhodnutí, ale i potvrzení nebo změna závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu. Nadřízený

správní orgán v důsledku tohoto pochybení totiž nemohl zohlednit vyjádření účastníka řízení při potvrzení nebo změně závazného stanoviska.

[29] Situace popsaná v předchozím bodě tohoto rozsudku nastala v nyní projednávané věci.

[30] Mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatelka byla účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. Krajský soud v této souvislosti v bodech 30 a 32 napadeného rozsudku nesprávně poukázal na § 111 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého se usnesení o zastavení řízení pro neodstranění vad žádosti oznamuje pouze stavebníkovi. Z toho by šlo usoudit, že podle něj stěžovatelka nebyla účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, neboť došlo k jeho zastavení. Krajský soud však správně uvedl, že stavební úřad žádost zamítl (tedy nikoliv zastavil) s ohledem na negativní závazné stanovisko. Protože však bylo rozhodnuto ve prospěch stěžovatelky, ta nemohla být podle krajského soudu dotčena na svých právech tím, že jí rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebylo doručeno. Z uvedeného tak vyplývá, že i podle krajského soudu byla stěžovatelka účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby (body 29 a 32 napadeného rozsudku). To, jestli bylo rozhodnuto v její prospěch či neprospěch, nemá na otázku účastenství vliv. Nesporné je i to, že stavební úřad a žalovaný opomněli stěžovatelku jako účastníka řízení v první fázi řízení, která skončila zrušením rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2018 (bod [17] výše). Stěžovatelka se proto nemohla vyjádřit k odvolání stavebníků podle § 86 odst. 2 správního řádu, přestože jí mělo být odvolání zasláno jako účastníkovi řízení, který mohl proti rozhodnutí podat odvolání podle § 81 odst. 1 správního řádu (stavební zákon odlišnou úpravu okruhu účastníků oprávněných podat odvolání proti rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby nestanovuje).

[31] Odvolání stavebníků vedlo podle § 149 odst. 5 správního řádu ke změně závazného stanoviska (body [3] a [4] výše). Jak zároveň vyplývá z obsahu odvolání stěžovatelky, žaloby i kasační stížnosti, stěžovatelka nesouhlasí právě s tím, že došlo ke změně závazného stanoviska tak, že je stavební záměr z hlediska ochrany území přípustný. Změna závazného stanoviska tak je v rozporu s jejími právy (bod [28] výše). Za této situace je proto nezbytné trvat na tom, aby bylo zachováno její právo vyjádřit se k odvolání stavebníků, a tedy aby měla zprostředkovaně možnost ovlivnit obsah potvrzení nebo změny závazného stanoviska nadřízeným orgánem. Ten je totiž povinen se s jejími argumenty vypořádat (bod [26] výše). V tomto ohledu nelze nyní předjímat, jak by se s vyjádřením stěžovatelky nadřízený správní orgán vypořádal, jak se snaží naznačit stavebníci ve vyjádření ke kasační stížnosti. Nadřízený správní orgán totiž neměl vyjádření stěžovatelky vůbec k dispozici.

[32] Podle krajského soudu je však podstatné, že stěžovatelka toto procesní pochybení a tvrzenou nezákonnost změny závazného stanoviska nespojuje s konkrétním zásahem do jejích hmotných práv, neboť pouze obecně namítá nesoulad změny závazného stanoviska s právními předpisy a s územním plánem města Beroun. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí pouze částečně.

[33] Rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, *Dobřejovice - Čestlice*, zdůraznil, že oddělení ochrany veřejného zájmu a právní sféry jednotlivců, tedy ochrany objektivního a subjektivního práva, není a nemůže být absolutní

pokračování

a rigidní. Veřejné zájmy se totiž mohou překrývat se subjektivními právy jednotlivců. To, že ochrana je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by ostatním mělo být paušálně odepřeno právo podílet se na formulování, respektive konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popřípadě proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že „*možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou.*“ (body 41 a 48 usnesení *Dobřejovice – Čestlice*).

[34] Nejvyšší správní soud proto obecně souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelka v řízení o dodatečném povolení stavby byla oprávněna namítat proti změně závazného stanoviska porušení právních předpisů a nesoulad s územním plánem města Beroun pouze tehdy, pokud by současně bylo zřejmé, že změnou závazného stanoviska mohla být dotčena její právní sféra (respektive vlastnické právo). To vyplývá i z omezení přípustných námitek účastníků řízení podle § 89 odst. 4 a § 114 odst. 1 stavebního zákona.

[35] Stěžovatelka konkrétní dotčení na svém vlastnickém právu ve správním řízení tvrdila (bod [17] výše). Na svá tvrzení poukázala i v žalobě. Správní orgány a krajský soud zjevně považovaly dotčení na vlastnickém právu za dostatečné. Neměly totiž pochybnosti o účastenství stěžovatelky, jehož předpokladem je právě dotčení na vlastnickém právu [§ 85 odst. 2 písm. b) a § 109 písm. e) stavebního zákona]. Krajský soud však chybně nevzal tato tvrzení v potaz při posouzení, zda stěžovatelka mohla brojit proti změně závazného stanoviska. Pokud by je zohlednil, musel by dospět k závěru, že stěžovatelka byla oprávněna proti změně závazného stanoviska uplatňovat i námitky týkající se ochrany veřejného zájmu, neboť ty se prolínají s jejími soukromými právy. Stěžovatelka tak mohla zákonnost změny závazného stanoviska zpochybnit. Pokud by nemohla proti změně závazného stanoviska nijak brojit (změna závazného stanoviska by tedy nijak nezasáhla do její právní sféry), pak by se nedotýkalo jejích práv to, že se nemohla vyjádřit k odvolání stavebníků. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo. Stěžovatelka tvrdila konkrétní dotčení na svém vlastnickém právu způsobené stavebním záměrem v důsledku změny závazného stanoviska. To, že se nemohla vyjádřit k odvolání stavebníků, proto zásadním způsobem zasáhlo do jejích práv, neboť nemohla nijak ovlivnit obsah této změny svými námitkami. Tato vada proto mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[36] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že žalovaný zatížil řízení podstatnou procesní vadou tím, že opomněl stěžovatelku jako účastníka řízení o odvolání stavebníků proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 5. 2018 a v důsledku toho jí neumožnil vyjádřit se k odvolání podle § 86 odst. 2 správního řádu. Pro tuto vadu je nezákonná i změna závazného stanoviska, neboť žalovaný závazné stanovisko změnil, aniž by stěžovateli bylo umožněno se k odvolání stavebníků vyjádřit a argumentovat, proč bylo původní závazné stanovisko správné (bod [28] výše).

[37] Stěžovatelka mohla nezákonnost změny závazného stanoviska v řízení před soudem namítat až v žalobě proti rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), které je konečným rozhodnutím ve věci. Přestože tak procesní vada vznikla v řízení o odvolání stavebníků, je třeba zrušit žalobou napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s., protože jeho

podkladem byla nezákonná změna závazného stanoviska. Protože tak krajský soud neučinil, zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti a je namístě jej zrušit spolu s rozhodnutím žalovaného. Nejvyšší správní soud však nemá pravomoc zrušit samotné závazné stanovisko. To se však v důsledku vysloveného právního názoru soudu stane nadále právně neúčinné, byť nedojde k jeho formálnímu zrušení (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, čj. 9 As 269/2016-44, č. 3680/2018 Sb. NSS, *T-Mobile Czech Republic*, body 41 a 42). Žalovaný v dalším řízení proto dá účastníkům řízení možnost se k věci vyjádřit a v souladu s nyní účinným § 149 odst. 7 správního řádu si vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ze dne 27. 3. 2018.

[38] Nejvyšší správní soud se s ohledem na důvod zrušení napadeného rozsudku a rozhodnutí žalovaného nezabýval zbývajícími kasačními námitkami. Podotýká však, že správní spis vykazuje zásadní nedostatky. Listiny v něm nejsou číslovány a místy chronologicky řazené. Chybí v něm podstatné listiny. Například v něm není obsažena projektová dokumentace a další dokumenty týkající se stavby. Chybí v něm přílohy k podáním stavebníků (například k doplnění žádosti ze dne 12. 2. 2018). Tyto nedostatky vzbuzují zásadní pochybnosti o jeho úplnosti. Nejvyšší správní soud se blíže nedostatky správního spisu s ohledem na hrubé procesní pochybení žalovaného nezabýval. Na žalovaném však v dalším řízení bude, aby dal správní spis do souladu s § 17 odst. 1 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS), a to před tím, než si vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska, tak, aby účastníci řízení mohli do něj nahlédnout a následně se k věci případně vyjádřit.

V. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož by krajský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu mohl žalobě pouze vyhovět a vrátit věc žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud současně o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku, a to zejména v bodech [37] a [38] výše (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[40] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Výsledkem soudního přezkumu bylo zrušení rozhodnutí žalovaného, stěžovatelka proto měla ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaný povinen podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit stěžovateli náklady řízení před soudem.

[41] Náklady řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna advokátky. Ta zahrnuje tři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a v sepsání žaloby a repliky k vyjádření stavebníků (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 3 x 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d)

pokračování

advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 3 x 300 Kč. Zástupkyni stěžovatelky tak náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 10 200 Kč. Jelikož zástupkyně stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. 2 142 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkem představovaly 15 342 Kč.

[42] Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměna advokátky. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající v sepsání blanketní kasační stížnosti a jejího doplnění ze dne 11. 7. 2022 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a činí v dané věci 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy celkem představovaly 3 400 Kč. Jelikož zástupkyně stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem celkem představovaly 9 114 Kč.

[43] Celkem tedy má stěžovatelka právo na náhradu nákladů ve výši 24 456 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen stěžovatelce zaplatit k rukám její zástupkyně do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[44] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o žalobě a o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Stavebníkům v nyní projednávané věci taková povinnost soudem uložena nebyla. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo namíste náhradu nákladů řízení stavebníkům přiznat. Nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

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

V Brně 4. ledna 2024

Petr Mikeš
předseda senátu