



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobce: **D. L.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Vítem Hrnčíříkem, Ph.D., LL.M.
sídlem Šrobárova 40/2002, Praha 10

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti
osob zúčastněných na řízení: 1) DRACO BROS, s. r. o., IČO: 061 80 655
sídlem Ke Stráni 2278, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav
zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Krutákem
sídlem Revoluční 724/7, Praha 1
2) CETIN, a. s., IČO: 040 84 063
sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2020, č. j. 031167/2020/KUSK,

takto:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2020, č. j. 031167/2020/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav ze dne 7. 11. 2019,**

č. j. MÚBNLSB-OSÚUPPP-115145/2019-JANPA, se ruší, a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 29 694,50 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Víta Hrnčířika, PhD., LL.M., advokáta.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 7. 11. 2019, č. j. MÚBNLSB-OSÚUPPP-115145/2019-JANPA, dodatečně povolil osobě zúčastněné na řízení 1 (dále jen „stavebník“) stavbu *polyfunkčního domu* na pozemku p. č. st. XA a p. č. XB v katastrálním území X.
2. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobce odvolal. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a dodatečné stavební povolení potvrdil.
3. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), domáhal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil. Soud žalobu usnesením ze dne 23. 6. 2021, č. j. 51 A 65/2020-138, odmítl, protože ji považoval za opožděnou. Žalobci se totiž – coby účastníku podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – napadené rozhodnutí doručovalo veřejnou vyhláškou a bylo doručeno dne 30. 3. 2020. Posledním dnem dvouměsíční lhůty pro podání žaloby byla tedy podle soudu středa 30. 5. 2020. Žaloba podaná dne 10. 6. 2020 byla proto podle soudu opožděná. Podle soudu nebylo pro věc podstatné, že se žalobce s napadeným rozhodnutím skutečně seznámil až při nahlédnutí do spisu dne 3. 6. 2020.
4. Žalobce podal proti tomuto usnesení kasační stížnost a NSS je rozsudkem ze dne 15. 1. 2024, č. j. 5 As 206/2021-59, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Poukázal na to, že došlo k posunu v judikatuře ohledně doručování v řízení s velkým počtem účastníků. NSS v rozsudku ze dne 7. 12. 2023, č. j. 6 As 285/2021-55, č. 4566/2024 Sb. NSS (v návaznosti na usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 6 As 285/2021-48, č. 4537/2023 Sb. NSS, podle něhož je k takové změně judikatury šestý senát oprávněn) vyslovil, že vedlejšímu účastníku v řízení s velkým počtem účastníků je třeba v řízení o jím podaném odvolání doručovat individuálně, nikoli veřejnou vyhláškou. Takový účastník totiž „vystoupil z davu“ vedlejších účastníků tím, že se domáhá přezkumu prvostupňového rozhodnutí. Pro účely odvolacího řízení je vlastně žadatelem a v takovém případě je doručování veřejnou vyhláškou nedostačující. Z těchto závěrů je třeba vyjít i v právě posuzované věci. Žalovaný měl žalobci napadené rozhodnutí doručit individuálně. Jestliže to neučinil, pak se s napadeným rozhodnutím žalobce skutečně seznámil až dne 3. 6. 2020, kdy nahlédl do spisu. Podaná žaloba je tedy včasná.

Žaloba

5. Žalobce uvádí, že je vlastníkem pozemku p. č. st. XC, jehož součástí je stavba č. p. X – objekt obsahující 3 byty a prostory určené k podnikání. Na vedlejším pozemku p. č. st. XD (v současnosti jde o p. č. st. XD – pozn. soudu) stávala historická jednopodlažní budova samoobsluhy, která byla se stavbou č. p. X stavebně-technicky propojena dvěma železobetonovými mostky. Budovu bývalé samoobsluhy koupil stavebník, který požádal o společné povolení se záměrem budovu rekonstruovat a přistavět k ní jedno patro. Společné povolení stavební úřad vydal dne 6. 5. 2019. Později se při kontrolní prohlídce zjistilo, že stavebník navzdory tomu, co mu bylo povoleno, budovu (údajně neúmyslně, podle žalobce však záměrně) zcela odstranil, a to včetně konstrukce, která ji spojovala s žalobcovou stavbou č. p. X. Následně stavebník požádal o dodatečné povolení stavby, které stavební úřad vydal coby prvostupňové rozhodnutí.
6. Žalobce namítá, že stavební úřad i žalovaný porušili základní zásady správního řízení, nezjistili řádně skutkový stav v rozporu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a neumožnili žalobci se ve věci vyjádřit ve smyslu § 36 odst. 2 správního řádu. Tím porušili žalobcovo právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny základních práv a svobod).
7. Žalobce namítá, že stavební úřad porušil jeho právo na spravedlivý proces tím, že jej v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, jakož i v jemu předcházejícím řízení o vydání společného povolení, nepokládal za jednoho z hlavních účastníků řízení. Žalobce je toho názoru, že s ohledem na existenci železobetonových mostků, které jeho stavbu spojovaly se zbořenou stavbou na pozemku p. č. st. XD, byl hlavním účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu [ve spojení s § 85 odst. 2 písm. a) a § 109 písm. d) stavebního zákona]. Oznámení o zahájení obou řízení mu tedy stavební úřad měl doručit individuálně (§ 87 odst. 2 a § 112 odst. 1 stavebního zákona) na adresu jeho trvalého pobytu do vlastních rukou. Na věci nic nemění ani skutečnost, že šlo o řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 odst. 6 správního řádu). To, že stavební úřad písemnosti doručoval hromadně (veřejnou vyhláškou), uvedené pochybení nijak nezhojuje. Žalobce se totiž o tom, že tato řízení probíhají, vůbec nedozvěděl (resp. dozvěděl se o tom náhodou až po vydání prvostupňového rozhodnutí). Neměl tudíž možnost podat žádné námitky, jimiž by hájil svá práva a reagoval na zásah do své nemovité věci. Tyto námitky mohl žalobce poprvé uplatnit až v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, což udělal, ale žalovaný je odmítl projednat, čímž žalobci upřel právo na spravedlivý proces.
8. Žalobce dodává, že pokládá § 87 odst. 1, § 112 odst. 1 a § 94m odst. 2 stavebního zákona, které v řízení s velkým počtem účastníků umožňují hromadné doručování prostřednictvím úřední desky, za protiústavní, protože jsou v rozporu s právem na spravedlivý proces. Poukazuje na to, že v husté zástavbě většiny měst a obcí je v zásadě každé řízení podle stavebního zákona řízením s velkým počtem účastníků.
9. Dále žalobce namítá, že stavební úřad a žalovaný pochybili, protože se vůbec nezabývali odstupovou vzdáleností mezi dodatečně povolovanou a žalobcovou stavbou, osluněním a požární bezpečností. Prvostupňové i napadené rozhodnutí jsou proto nepřezkoumatelná.
10. Konkrétně žalobce namítá, že stavební úřad a žalovaný porušili § 25 odst. 4 a 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, který stanoví pravidla pro určení minimální odstupové vzdálenosti mezi stavbami. Mezi dodatečně povolenou stavbou a žalobcovou budovou (která obsahuje kolaudované bytové jednotky) by měla být vzdálenost minimálně 11,89 metru, ale podle projektové dokumentace jsou od sebe vzdáleny jen 4,378 metru, tj. pouze třetinu požadované vzdálenosti požadované vyhláškou. Dodržení

těchto regulativů slouží k tomu, aby stavebník svou stavbou nepřiměřeně nezatěžoval vlastníky okolních staveb (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 10 As 69/2019-48) a stavební úřad je musí zkoumat z úřední povinnosti (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 48 A 118/2016-200). Neobstojí přitom argumentace žalovaného, že prostor pro uplatnění těchto námitek byl v řízení o společném povolení. To se totiž týkalo rekonstrukce původní stavby, která měla jiné parametry a kterou stavebník zcela odstranil. Ovšem řízení o dodatečném povolení se týká zcela nové stavby, navíc s jiným vnějším prostorovým uspořádáním.

11. Žalobce dále namítá, že stavební úřad a žalovaný nedodrželi požadavky na minimální oslunění budovy žalobce (§ 12 odst. 4 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, a § 45 nařízení vlády č. 361/2007 Sb., které definuje požadavky na osvětlení pracovišť). Na západní straně budovy žalobce se nachází jak provozovny (v 1. nadzemním podlaží), tak byty (v 2. nadzemním podlaží). Ačkoli i o normách upravujících osvětlení a oslunění platí, že jejich dodržení zkoumá stavební úřad z úřední povinnosti, v řízení je nikdo neposoudil – resp. příslušné odborné posouzení není součástí projektové dokumentace. Totéž pak platí pro normy požární ochrany, jejichž dodržení v řízení o dodatečném povolení rovněž nikdo nezkoumal.
12. Dále žalobce namítá, že stavební úřad nezabezpečil statiku jeho budovy. Touto otázkou se nijak nezabýval, ačkoli je dodatečně povolovaná stavba zahlobená do hloubky 4 metrů kvůli podzemním garážím. Odstupová vzdálenost od budovy žalobce je zhruba 4 metry a výkopové práce prováděl stavebník ještě blíže (cca 2,5-3 metry od budovy žalobce). Tímto pochybením stavební úřad ohrozil žalobcovu budovu a život a zdraví všech osob, které v ní žijí či pracují.
13. Žalobce dále namítá, že stavebník porušil svou povinnost podle § 87 odst. 2 a § 112 odst. 1 stavebního zákona vyvěsit v místě záměru oznámení s informacemi o něm. Stavební úřad měl nařídit opakované ústní jednání, ale neučinil to.

Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno 20. 3. 2020 veřejnou vyhláškou. V napadeném rozhodnutí je identifikován číslem pozemku p. č. st. X. Bylo na žalobci, aby se s rozhodnutím doručeným veřejnou vyhláškou seznámil. Žalobce neuvedl nic, co by svědčilo o tom, že by byl účastníkem ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu.
15. K věci samé žalovaný uvádí, že v řízení o dodatečném povolení stavby stavebník záměr přejmenoval na *Polyfunkční dům*, jde o ovšem o identický záměr jako ve společném povolení ze dne 6. 5. 2019. Vnější prostorové uspořádání stavby zůstalo zachováno. V řízení postupoval stavební úřad korektně, procesní práva účastníků nijak neporušil. Bylo věcí účastníků, aby vůči dodatečně povolované stavbě vznesli včasné a konkrétní námítky.
16. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

17. Osoba zúčastněná na řízení 1 (stavebník) ve svém vyjádření nejprve uvedla, že odstranění části původní budovy samoobsluhy (včetně nedůvodných mostků, jejichž technologický i jiný význam žalobce nadsazuje) jí bylo povoleno už společným povolením ze dne 6. 5. 2019, jehož přezkum není předmětem tohoto řízení. Přízemí mělo původně být zachováno, avšak

– jak se v průběhu bourání ukázalo – stav nosných konstrukcí to neumožňoval. Proto se rozhodla zbourat i přízemí a budovu podsklepit, a proto požádala o dodatečné povolení. V žádosti nijak neměnila půdorys ani výšku původně povolené budovy. Není také pravda, že by spolu pozemky p. č. st. XA a XB bezprostředně sousedily: mezi nimi se nachází pozemek p. č. XC. Budovy tím pádem nejsou nijak stavebně-technicky propojeny.

18. Stavebník nemá za to, že by stavební úřad pochybil, pokud písemnosti doručoval veřejnou vyhláškou. Takový postup je v souladu se zákonem. Způsob doručování nemá vliv na to, že žalobce svá práva nehájil, a to ani v odvolacím řízení, v němž již věděl, jak se v řízení doručuje.
19. Dále uvádí, že šlo o rekonstrukci budovy, jejíž výška i půdorys byly pravomocně povoleny, a proto nebylo v řízení o dodatečném povolení na místě aplikovat předpisy upravující odstupovou vzdálenost nebo oslunění. Poukazuje navíc na to, že sám žalobce svou stavbu č. p. X v rozporu s předpisy opatřil nástavbou, čímž riziko kolize s těmito předpisy sám zvýšil. Žalobce také svá tvrzení nijak nedokládá, stejně jako tvrzení o tom, že výkopové práce způsobily narušení statiky domu č. p. X.
20. Osoba zúčastněná na řízení 2 se v řízení nevyjádřila.

Další vyjádření žalobce a osoby zúčastněné na řízení 1

21. Žalobce v replice nesouhlasí s tím, že dodatečně povolovaná stavba (tj. podsklepená čtyřpatrová budova) má shodné vnější prostorové uspořádání jako stavba, která byla povolena společným povolením (tj. nepodsklepená dvoupatrová stavba s plochou střechou). Vnější rozměry stavby se nepochybně změnily, protože stavba je až dvakrát objemnější. Vydaná povolení se týkají různých záměrů, už proto, že pokud by obě povolovala stejný záměr, jednalo by se o dvojí rozhodnutí v téže věci (a nebyl by žádný důvod stavbu dodatečně povolovat).
22. Stavebník ve svém dalším vyjádření podotkl, že zde neexistují dvě rozhodnutí vydaná v téže věci. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (prvostupňové rozhodnutí) dílčím způsobem doplnilo společné povolení.
23. Ve svých dalších vyjádřeních žalobce a osoba zúčastněná na řízení 1 opakují a shrnují dříve uplatněnou argumentaci.

Podstatná zjištění ze správního spisu

24. Z předloženého správního spisu soud zjistil, že dne 6. 5. 2019 vydal stavební úřad stavebníkovi společné povolení pro stavbu *Stavební úpravy a nástavba objektu č. p. X*. Nikdo z účastníků se neodvolal a rozhodnutí nabylo právní moci dne 12. 6. 2019.
25. Další události vyplývají z předloženého spisového materiálu jen nepřímo, ovšem lze je opřít o podklady, které soudu předložil žalobce (jde zejm. o kopie listin z řízení o odstranění stavby, soud jimi ovšem neprováděl důkaz, protože účastníci jsou s nimi obeznámeni a dokládají skutečnosti, které jsou mezi účastníky řízení nesporné). Stavebník prováděl stavbu v rozporu s vydaným povolením, tj. namísto budování přístavby a nástavby k budově někdejší samoobsluhy tuto budovu zcela odstranil. Když to stavební úřad zjistil, provedl kontrolní prohlídku, o jejímž průběhu pořídil protokol. V protokolu ze dne 5. 8. 2019 stavební úřad konstatoval, že stavba byla zcela odstraněna, a přikázal stavbu okamžitě zastavit. Dále uvedl, že společné povolení pozbylo platnosti a pokud chce stavebník

ve stavbě pokračovat, musí požádat o její dodatečné povolení, přičemž ovšem půjde o umístění a povolení nové stavby. Z pořízených fotografií je zřetelné, že stavba byla zbourána včetně 1. nadzemního podlaží a zčásti i 1. podzemního podlaží. V intencích předchozích vyjádření stavební úřad dne 7. 8. 2019 zahájil řízení o odstranění stavby *Stavební úpravy a nástavba objektu č. p. X*, v němž odkázal na výsledky kontrolní prohlídky, z nichž je zjevné, že původní stavba fakticky zanikla. Dne 9. 8. 2019 proto nechal zrušit její číslo popisné.

26. Z předloženého spisového materiálu dále vyplývá, že dne 24. 7. 2019 požádal stavebník o dodatečné povolení stavby *Stavební úpravy a nástavba objektu č. p. X* podle projektové dokumentace. Stavební úřad jej následně vyzval k doplnění žádosti o projektovou dokumentaci, o závazná stanoviska dotčených orgánů vydaná na jejím podkladě a o změnu názvu stavby tak, aby byl v souladu se skutečností. To stavebník doložil, včetně projektové dokumentace znějící na *Polyfunkční dům*. Dne 7. 11. 2019 se konalo ústní jednání v místě stavby, o němž stavební úřad pořídil protokol. Uvedl, že staveniště je opuštěné a ohrazené, a konstatoval, že na fasádě žalobcova domu č. p. Y jsou odkryté konstrukce po odstranění železobetonových mostků. Uložil stavebníkovi, aby je bezodkladně ošetřil.
27. Téhož dne 7. 11. 2019 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, jímž stavbu dodatečně povolil. Odůvodnění rozhodnutí je zcela obecné. Poté nahlédl žalobce do spisu a proti prvostupňovému rozhodnutí se odvolal. Namítal, že nebyly dodrženy odstupové vzdálenosti a pravidla pro oslunění a požární bezpečnost. Vyjádřil též obavu, že objekt bude ve skutečnosti využíván k bydlení. K odvolání se vyjádřil i stavebník, který odmítl obavy ohledně využívání objektu k bydlení a upozornil, že žalobcem uplatněné námitky se řešily již v řízení o společném povolení.
28. Dne 5. 3. 2020 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. K odvolacím námitkám uvedl, že pro jejich řešení byl prostor v řízení o společném povolení, v němž se zkoumal vliv stavby na okolí. Předmětem nynějšího řízení jsou změny stavby provedené v rozporu s povolením. Vnější uspořádání stavby se oproti původnímu povolení nijak neměnilo.

Posouzení žaloby soudem

Splnění podmínek řízení

29. Soud ověřil, že žaloba byla podána po vyčerpání opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a má všechny zákonem požadované formální náležitosti. V souladu se závěry vyslovenými v rozsudku NSS ze dne 15. 1. 2024, č. j. 5 As 206/2021-59, soud konstatoval, že byla podána včas. Soud proto žalobu věcně projednal. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.

Vést řízení o dodatečném povolení nebylo v dané situaci na místě

30. Žalobce v žalobě namítal, že stavebník stavbu zcela odstranil., a proto nebylo na místě vést řízení o dodatečném povolení stavby. Bylo třeba vést řízení o umístění (nové) stavby, a to bez ohledu na to, do jaké míry se její parametry shodovaly s původně povolenou stavbou. Pokud by stavební úřad takto (podle žalobce správně) postupoval, pak by v tomto novém územním řízení měl žalobce možnost uplatnit své námitky týkající se odstupové vzdálenosti, oslunění a požární bezpečnosti.

31. Žalobce má pravdu. Na základě výše uvedeného shrnutí průběhu řízení pokládá soud za evidentní, že stavební úřad nezvolil ve věci správný postup. Řízení o odstranění stavby [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], které stavební úřad vedl, se totiž užije (mj.)v případě, že stavebník vybudoval část stavby nad rámec toho, co měl povoleno. Ve vztahu k této části stavby je následně možné požádat o dodatečné povolení stavby (§ 129 odst. 3 stavebního zákona), z logiky věci musí ovšem jít o stavbu, která *je prováděna, nebo už byla provedena*. V posuzované věci, kdy stavebník zbouřal původní stavbu až do základů (tj. více než měla povoleno), nebylo vůbec na místě vést řízení o odstranění (nepovolené) stavby, protože zde nebylo co odstraňovat. Tím méně vést řízení o dodatečném povolení stavby, protože žádná stavba, která by mohla být předmětem žádosti, neexistovala.
32. I sám stavební úřad v řízení o odstranění stavby konstatoval, že původní stavba samoobsluhy, jejíž přístavba a nástavba byly povoleny společným povolením, v důsledku zbouřání *zcela zanikla*. Tento závěr byl správný. Jak totiž vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, nadzemní stavba zaniká v okamžiku, kdy už není patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, tedy dojde-li k úplnému odstranění obvodových zdí. Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 1. 1994, sp. zn. 3 Cdo 95/92, jestliže dojde k demolici původní stavby a na jejím místě je postavena byť i druhově shodná stavba, jedná se o zřízení nové stavby na místě stavby původní (nikoli o změnu původní stavby). Tyto právní závěry vyplývající z civilní judikatury jsou podle NSS použitelné i ve stavebním právu (srov. rozsudek ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 As 216/2019-32, bod 19) a NSS z nich ve své rozhodovací praxi opakovaně vycházel (srov. např. rozsudky ze dne 7. 7. 2015, č. j. 4 As 106/2015-55, a ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 120/2013-41).
33. Soud shrnuje, že za daných okolností byla žádost o dodatečné povolení stavby na první pohled nepřípustná, protože nebyly splněny zákonné podmínky pro její podání, a proto měly správní orgány postupovat podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu a řízení o této žádosti zastavit. Žalovaný jeho pochybení nijak nenapravil. Napadené rozhodnutí je tedy výsledkem řízení, které v dané situaci vůbec nemělo být vedeno. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 11. 1. 2018, č. j. 1 As 272/2017-82, věcné rozhodování správních orgánů o zjevně právně nepřípustné žádosti představuje natolik závažné porušení procesních předpisů správním orgánem, že je třeba zrušit rozhodnutí žalovaného pro vady řízení (případně zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 78 odst. 3 s. ř. s.; srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33).
34. Soud dodává, že stavební úřad si uvědomoval skutečnost, že původní stavba zcela zanikla, a proto o jakékoli jiné stavbě, která by měla na témže místě vzniknout, bude třeba vést nové územní řízení (srov. jeho úvahy v protokolu z 5. 8. 2019). Pohříchu však nezvolil tomu odpovídající procesní postup. Namísto aby vedl stavebníka k podání nové žádosti o umístění nové stavby (ev. o společné povolení), nedůvodně zahájil řízení o odstranění stavby a vedl stavebnici k podání žádosti o dodatečné povolení. Že není takový postup v pořádku, ovšem stavební úřad patrně tušil, a proto v prvostupňovém rozhodnutí nadepsaném *dodatečné povolení stavby* výrokem I vydal podle § 129 odst. 2 a 3 a § 115 stavebního zákona *stavební povolení* na stavbu *Polyfunkčního domu*. Současně však postupoval i podle ustanovení dopadajících na územní řízení, např. pokud jde o okruh účastníků, nebo posouzení souladu záměru s územním plánem X. Žalovaný se však navzdory tomu, že stavební úřad v řízení o dodatečném povolení zjevně do určité míry posuzoval vliv stavby na okolí, odmítl věcně vypořádat žalobcovými odvolacími námitkami s odůvodněním, že pro uplatnění těchto

námitek byl prostor v řízení o společném povolení. Správní orgány tedy nejenže zvolily nepřiléhavé řízení, ale ještě v jeho rámci postupovaly inkoherentně.

35. K tomu je třeba dodat, že uvedené zásadní pochybení správních orgánů nesporně zasáhlo do žalobcových práv. Žalovaný se v důsledku toho, že si nevyjasnil, jaké řízení vlastně správně mělo být vedeno, odmítl věcně zabývat námitkami žalobce. Ty by se ovšem v územním řízení, jež mělo být vedeno, věcně posuzovaly.
36. Soud proto napadené rozhodnutí bez jednání zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Řízení o dodatečném povolení stavby totiž nemělo být vůbec vedeno. Z téhož důvodu soud zrušil i prvostupňové rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V tomto dalším řízení bude úkolem správních orgánů vypořádat se se skutečností, že stavba *Polyfunkčního domu* (která byla v mezidobí postavena) v důsledku tohoto zrušujícího rozsudku jako celek pozbyla jakékoli veřejnoprávní povolení. Pro jistotu soud dodává, že vhodným postupem podle stavebního zákona je tentokrát skutečně řízení o odstranění stavby. Jestliže stavebník v jeho rámci podá žádost o její dodatečné povolení, bude třeba postupovat podle § 90 a podle § 109 až § 115 stavebního zákona. Ze společného povolení z 6. 5. 2019 nelze vycházet, protože to pozbylo platnosti v momentě, kdy stavebník srovnal stavbu někdejší samoobsluhy se zemí. Bude tedy třeba znovu posoudit vliv stavby na území, a to bez ohledu na to, do jaké míry se shoduje se stavbou umístěnou a povolenou společným povolením. Případné námitky účastníků řízení týkající se vlivu stavby na území bude třeba vypořádat věcně.
37. Zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí soudu nebránilo ve vypořádání dalších žalobních námitek týkajících se doručování.

Žalobce nebyl hlavním účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby

38. S ohledem na skutečnost, že řízení o dodatečném povolení stavby vůbec nemělo být vedeno, vypořádává soud níže další žalobní námitky toliko nad rámec nutného tak, aby stavební úřad, potažmo žalovaný vedli další řízení (o odstranění, případně dodatečném povolení stavby) v souladu se zákonem.
39. Žalobce namítal, že mu správní orgány nesprávně doručovaly, což dovozuje ze skutečnosti, že měl být dle jeho názoru považován za hlavního účastníka řízení. K tomu soud konstatuje, že co se týče odvolacího řízení, zde již otázku správného postupu při doručování vyřešil NSS ve zrušujícím rozsudku v této věci (č. j. 5 As 206/2021-59), potažmo v rozsudku č. j. 6 As 285/2021-55. Soud proto na závěry týkající se doručování odvolateli v řízení s velkým počtem účastníků vyslovené v těchto rozsudcích plně odkazuje a pouze stručně shrnuje, že vedlejšímu účastníkovi řízení, kterému bylo v prvním stupni doručováno veřejnou vyhláškou dle § 144 odst. 6 správního řádu, musí být poté, co podá odvolání, doručováno individuálně.
40. Žalobce však namítá, že mu stavební úřad nedoručoval řádně písemnosti ani v řízení o společném povolení a v (prvostupňovém) řízení o dodatečném povolení stavby. Pokládá se totiž za účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu [ve spojení s § 85 odst. 2 písm. a) a § 109 písm. d) stavebního zákona]. Jako hlavnímu účastníkovi mu mělo být doručováno individuálně (§ 87 odst. 2 a § 112 odst. 1 stavebního zákona) na adresu jeho trvalého pobytu do vlastních rukou, a to bez ohledu na to, že šlo o řízení s velkým počtem účastníků. Stavební úřad namísto toho pokládal žalobce za účastníka podle § 27 odst. 2

správního řádu, a proto mu coby vedlejšímu účastníku doručoval jen hromadně (veřejnou vyhláškou). Žalobce se o probíhajících řízeních vůbec nedozvěděl, a nemohl v uvedených řízeních hájit svá práva, zejména včas uplatnit své námitky.

41. Soud připomíná, že předmětem tohoto soudního řízení je přezkum napadeného rozhodnutí, potažmo řízení o dodatečném povolení stavby, jež mu předcházelo. Předmětem tohoto soudního řízení naopak *není* přezkum rozhodnutí o společném povolení a řízení, které jeho vydání předcházelo.
42. Soud se tedy zabýval otázkou, zda byl žalobce *v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí* (tj. v řízení o dodatečném povolení stavby), účastníkem podle § 27 odst. 1 nebo 2 správního řádu. Žalobce má za to, že pro jeho účastenství je podstatná existence železobetonových mostků, které jeho stavbu č. p. XA spojovaly se stavbou někdejší samoobsluhy na pozemku p. č. st. XB. S ohledem na ni je prý účastníkem podle § 85 odst. 2 písm. a), resp. podle § 109 písm. d) stavebního zákona.
43. Že se mezi historickou budovou samoobsluhy a stavbou č. p. X v 1. nadzemním podlaží nacházely železobetonové mostky, není mezi účastníky řízení a stavebníkem sporné. Rozchází se v hodnocení významu těchto konstrukcí – zatímco podle žalobce sloužily k architektonickému a stavebně technickému propojení s významem pro statiku obou staveb, a navíc nesly světla, jež osvětlovala uličku pod nimi, podle stavebníka šlo o konstrukce bez jakéhokoli technologického, architektonického či jiného významu. Pro úplnost soud dodává, že se žalobce o zásadním významu těchto mostků (a o tom, co z nich dovozuje pro povahu svého účastenství) poprvé zmínil až v žalobě, a proto nelze správním orgánům vytýkat, že by ve vztahu k mostkům nedostatečně zjistily skutkový stav.
44. V projektové dokumentaci ke společnému povolení, kterou žalovaný soudu předložil coby součást správního spisu, není o žádných konstrukcích, které by stavbu někdejší samoobsluhy propojovaly se stavbou žalobce, žádná zmínka ani v textech ani ve výkresu dokumentující současný stav (*Půdorys 1.NP – stávající stav*) ani ve výkresu vyznačující konstrukce, které mají být zbourány (*Půdorys 1.NP – bourací výkres*) jakož ani ve výkresech zachycující východní pohled na stavbu (*Pohledy 2. – stávající stav, Pohledy – navržený stav*). Z pohledu projektanta byly zjevně bezvýznamné. Soud na základě toho pochybuje, že by tyto konstrukce měly jakýkoli význam pro statiku kterékoli z obou staveb, mezi nimiž se nacházely.
45. Ve správním spisu jsou zjevné důkazy o tom, že tyto konstrukce existovaly – výslovně je zmínil stavební úřad při ústním jednání konaném dne 6. 11. 2019 v řízení o dodatečném povolení stavby. Stavebník současně nepopírá, že železobetonové mostky odstranil. V protokolu stavební úřad konstatoval, že na fasádě domu č. p. X jsou odkryté konstrukce po odstranění železobetonových mostků (to je ostatně jasně vidět i na fotografiích ve správním spisu), a uložil stavebnici, aby fasádu bezodkladně ošetřila.
46. Soud podotýká, že není vůbec jasné, kdo byl vlastníkem těchto železobetonových mostků. Je však nepochybné, že jejich odstraněním stavebník zasáhl do fasády žalobcova domu č. p. X, a tím i do jeho práv. Následně snad stavebník fasádu – a to dokonce na přímý pokyn stavebního úřadu – opravil. Soudu není jasné (z protokolu to nevyplývá), z kterého ustanovení stavebního zákona čerpal stavební úřad zákonné zmocnění pro uložení této povinnosti stavebníkovi. Žádné z taxativního výčtu oprávnění stavebního úřadu v rámci stavebního dozoru vymezené v § 132 odst. 2 písm. a) – g) stavebního zákona neumožňuje stavebnímu úřadu uložit stavebníku provádět změny sousední stavby ve vlastnictví jiné

osoby, byť by šlo o opravu jím dříve způsobené škody. Všechna opatření totiž stavební úřad nařizuje *vlastníku* stavby, které se ukládané opatření týká; ten je současně pochopitelně také účastníkem řízení.

47. Soud nerozumí ani tomu, jak je možné, že v žádné fázi celého příběhu železobetonových mostků stavební úřad (ani stavebník, který to mohl učinit už jen z obvyčejné lidské slušnosti) neuvědomil žalobce coby vlastníka budovy č. p. X, že byla jeho fasáda v důsledku bouracích prací poškozena. Naopak stavebník na cizí budově ještě na pokyn stavebního úřadu prováděl opravu bez vědomí (tím méně souhlasu) vlastníka.
48. Jakkoli je uvedený postup stavebního úřadu i stavebníka vůči žalobci soudu nepochopitelný, nelze z něj dovozovat nic o žalobcově účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby. Skutečnost, že byly odstraněny železobetonové mostky, totiž nijak nesouvisí s řízením o dodatečném povolení stavby (jakkoli stavební úřad nařídil stavebníkovi v jeho rámci kvůli jejich odstranění opravit žalobcovu fasádu). Předmětem řízení o dodatečném povolení stavby bylo povolení stavby v rozsahu podané žádosti. V řízení se neřešilo ani odstranění železobetonových mostků (v době, kdy se řízení o dodatečném povolení vedlo, byly už můstky fakticky odstraněny), ani stavebník nežádá o jejich dodatečné povolení (protože je nemíní znovu vybudovat). Žalobce se tedy mylí, pokud se domnívá, že kvůli zbouraným železobetonovým mostkům by měl být tzv. hlavním účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu. Ostatně, není splněna již první podmínka vyplývající z § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, protože žalobce netvoří se stavebníkem společenství práv nebo povinností, pro které by se muselo rozhodnutí stavebního úřadu vztahovat i na žalobce.
49. Žalobce byl z pohledu povinného rozlišení na tzv. hlavní a vedlejší účastníky (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2012, č. j. 29 A 21/2011-35) vedlejším účastníkem podle § 27 odst. 2 správního řádu, resp. podle § 85 odst. 2 písm. b) a § 109 písm. e) stavebního zákona z titulu vlastnictví sousedního pozemku p. č. st. X. To stavební úřad správně vyhodnotil (v rozhodnutích je žalobce identifikován číslem pozemku) a podle toho mu také doručoval písemnosti. Protože šlo o řízení s velkým počtem účastníků, doručovalo se vedlejším účastníkům hromadně (veřejnou vyhláškou). Žalobci bylo tedy v prvostupňovém řízení (oznámení o zahájení řízení a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) doručováno řádně. Skutečnost, že se s vyvěšenými písemnostmi neseznámil a o vedení řízení se podle svých slov vůbec nedozvěděl, na věci nic nemění. Že se žalobce o řízení o dodatečném povolení stavby dozvěděl až po vydání prvostupňového rozhodnutí (a to ještě – jak sám uvádí – pouhou náhodou), nelze klást za vinu stavebnímu úřadu.

Doručování písemností veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků není protiústavní

50. Žalobce pokládá za protiústavní ustanovení stavebního zákona (§ 87 odst. 1, § 112 odst. 1 a § 94m odst. 2), která v řízení s velkým počtem účastníků umožňují hromadné doručování písemností veřejnou vyhláškou. Vedlejší účastníci takových řízení se o nich vůbec nemohou dozvědět a v důsledku toho nemohou ani hájit svá práva. V husté zástavbě většiny měst a obcí je v zásadě každé řízení podle stavebního zákona řízením s velkým počtem účastníků.
51. Otázkou ústavnosti doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků se NSS v minulosti zabýval v rozsudcích ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 19/2008-117, a ze dne 2. 12. 2022, č. j. 5 As 346/2021-55. V prvním uvedeném případě šlo o doručování veřejnou vyhláškou vlastníkům pozemků v řízeních týkajících se liniových staveb a staveb zvlášť rozsáhlých, což připouštěl stavební zákon z roku 1976 (ústavní stížnost proti tomuto

rozsudku odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 13. 5. 2010, sp. zn. III. ÚS 1553/09). Druhý uvedený případ se týkal někdejší a dnes již neúčinné právní úpravy, podle níž se v územním řízení doručovaly písemnosti veřejnou vyhláškou i vlastníkům pozemků, na nichž měla být stavba realizována [tj. účastníkům podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona].

52. NSS v rozsudku sp. zn. 5 As 346/2021 připomněl, že účelem doručování veřejnou vyhláškou není zamezení efektivní procesní obrany. Při výkladu norem upravujících doručování rozhodnutí nejde o samotnou možnost obrany účastníka, nýbrž pouze o stupeň bdělosti, který je po účastnících k efektivní ochraně jejich práv požadován. Skutečnost, že účastníci musí při hájení svých zájmů týkajících se pozemku v jejich vlastnictví pravidelně kontrolovat úřední desky správních orgánů, nezakládá protiústavnost úpravy ani jejího výkladu. Ústavní soud si ve věci sp. zn. III. ÚS 1553/09 položil otázku, zda právní úprava umožňující doručování vlastníku veřejnou vyhláškou znemožňuje či excesivně neztěžuje možnost ochrany práv účastníka (šlo o liniové stavby, argumentace je však částečně přenositelná do jakéhokoli řízení s velkým počtem účastníků). Dospěl k tomu, že vlastníci svá práva reálně hájit mohou i tak, pokud se ovšem obvyklým způsobem zajímají o veřejné dění a svůj majetek. Podle Ústavního soudu účastníkům stačí vyvinout minimální aktivitu, aby se o řízení dozvěděli a mohli v něm uplatňovat svá procesní práva. Úprava je navíc vedena legitimním cílem, protože řízení s velkým počtem účastníků se mohou účastnit i stovky osob, takže přímé doručování by zabíralo nepřiměřené množství času, administrativně nesmírně zatěžovalo úřady a ztěžovalo by dovedení řízení do konce v rozumném čase.
53. Soud zdůrazňuje, že v obou případech šlo o doručování *vlastníkům pozemků, na nichž má být stavba realizována*. Jinými slovy, NSS i Ústavní soud pokládaly za ústavně konformní, že se vlastník stavby, který neví o tom, že běží řízení o umístění stavby na jeho pozemku, může dostat do situace, že na jeho pozemku byla rozhodnutím umístěna stavba a že se proti tomu nemůže nijak bránit, protože všechny písemnosti mu byly doručeny veřejnou vyhláškou a on zmeškal lhůty pro podání opravných prostředků. Tyto závěry lze za užití argumentu *a maiori ad minus* (od většího k menšímu) užít i na případ doručování vedlejších účastníků. Jestliže je totiž právě popsaná situace z ústavního hlediska akceptovatelná v případě *vlastníka*, jehož práva a povinnosti se rozhodnutím *mění*, pak musí být tím spíše akceptovatelná v případě souseda, jehož práva jen mohou být umístěním stavby na sousedním pozemku maximálně dotčena. Aplikaci těchto závěrů nebrání ani skutečnost, že byly vysloveny ve vztahu k doručování v územním řízení, zatímco v právě posuzované věci jde o dodatečné povolení stavby. Okruh účastníků řízení v dodatečném povolení stavby totiž tvoří osoby, které by byly účastníky územního a stavebního (popřípadě společného) řízení, pokud by se bylo vedlo.
54. O neústavnosti právní úpravy doručování v řízení s velkým počtem účastníků nesvědčí ani to, že – jak poukazuje žalobce – v husté výstavbě měst a obcí je spíše pravidlem než výjimkou. Na posouzení ústavnosti určité právní úpravy nemá žádný vliv to, jak hojně nebo zřídka se aplikuje.
55. Soud nevidí žádný důvod, proč by právě citované názory neměl aplikovat na právě posuzovanou věc. Právní úpravu, která v řízení s velkým počtem účastníků umožňuje doručovat vedlejším účastníkům veřejnou vyhláškou, pokládá ve shodě s NSS a Ústavním soudem za ústavně konformní. Tím, že stavební úřad doručoval v řízení o dodatečném povolení stavby vedlejším účastníkům písemnosti veřejnou vyhláškou, nezasáhl do

žalobcova práva na spravedlivý proces (jinak tomu bylo samozřejmě v odvolacím řízení, viz shora).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. Jak již bylo v podrobnostech řečeno v bodě 36 tohoto rozsudku, soud napadené rozhodnutí bez jednání zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a zrušil i prvostupňové rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).
57. Soud neprovedl důkazy navržené žalobcem. Jde totiž buď o kopie listin ze správních spisů týkajících se řízení o společném povolení a o dodatečném povolení stavby, které měl soud k dispozici a z jejichž obsahu vycházel, nebo o kopie listin ze správního spisu týkajícího se řízení o odstranění stavby, s jehož obsahem jsou účastníci obeznámeni a které dokládají skutečnosti mezi účastníky řízení (a stavebníkem) nesporné.
58. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.
59. Úspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení náleží. Náklady řízení tvoří odměna advokáta za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby, repliky a kasační stížnosti podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a k) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a odměna za 1 úkon právní služby po 1 550 Kč [sepsí opakovaného návrhu na přiznání odkladného účinku podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů odpovídající pěti paušálním částkám po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu.
60. Vyjádření žalobce ze dne 4. 2. 2021 a 27. 5. 2021 nepokládá soud za účelné úkony, protože v nich žalobce už vesměs jen opakoval již dříve uplatněnou argumentaci. Nahlížení do spisu dne 8. 1. 2021 nepokládá soud v souladu s judikaturou NSS za samostatný úkon právní služby (usnesení ze dne 26. 6. 2018, č. j. 8 As 284/2017-105).
61. K výsledné částce 15 450 Kč soud přičítel též náhradu daně z přidané hodnoty v sazbě 21 % z této částky, tj. 3 244,50 Kč, neboť žalobcův zástupce vykonává advokacii jako společník obchodní korporace, která je plátkyní daně z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková odměna zástupce činí 18 694,50 Kč.
62. Dále soud připočetl zaplacené soudní poplatky za žalobu (3 000 Kč), za kasační stížnost (5 000 Kč) a za celkem tři návrhy na přiznání odkladného účinku (dva v řízení před krajským soudem a jeden v řízení před NSS, tj. 3 x 1 000 Kč) v celkové výši 11 000 Kč. Poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku je třeba pokládat za účelně vynaložený náklad i v případě, že nebyl úspěšný (srov. KOCOUREK, Tomáš. Komentář k § 60. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s.).
63. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 29 694,50 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).
64. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobám

zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil. Rozhodl proto výrokem III, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejblíže 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 25. března 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu