



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Tomáše Blažka a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **K. B.**, zastoupená JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti:** I) L. O., II) Bc. L. O., oba zastoupeni JUDr. Ondřejem Kuchařem, advokátem, se sídlem Železná 490/14, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2022, č. j. 11 A 191/2021-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Úřad městské části Praha 4, odbor stavební (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 2. 6. 2020, č. j. P4/190928/20/OST/SMID, povolil odstranění stavby *rodinného domu č. p. X, ul. N. D., Praha 4 – B., na pozemku parc. č. X v k. ú. B.*. Záměr odstranit stavbu ohlásili dne 4. 9. 2019 její vlastníci, osoby zúčastněné na řízení. Stavební úřad rozhodl o povolení odstranění stavby v řízení vedeném podle § 128 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[2] Žalobkyně podala dne 3. 2. 2021 odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Namítala, že je opomenutým účastníkem řízení a že její pozemky jsou vzdáleny několik metrů od bourané stavby, bude tak přímo vystavena všem negativním vlivům bouracích prací. Následně žalobkyně doplnila odvolání o podrobnější argumentaci k urbanistické a architektonické hodnotě lokality a odstraňované vily. Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 7. 2021, č. j. MHMP 1049058/2021, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Namítala, že nesprávné vymezení účastníků řízení je zásadním procesním pochybením, které nelze zhojit v odvolacím řízení. Jen výjimečně je odvolací orgán oprávněn vypořádat se s námitkami směřujícími k posouzení věci samé v odvolacím řízení bez současného zrušení prvostupňového rozhodnutí. Podle žalobkyně v posuzované věci nebyly splněny podmínky pro takový výjimečný postup. Žalobkyně dále vytkla správním orgánům, že ji neinformovaly o právu podat námitky či doplnit odvolání ve věci samé, neurčily k podání těchto námitek či doplnění odvolání žádnou lhůtu a nesdělily žalobkyni, že jí podané odvolání a jeho doplnění jsou posuzovány jako námitky v řízení samém. Podle žalobkyně žalovaný také nezákonně vypořádal její námitky k závazným stanoviskům, neboť rozporovaná závazná stanoviska nepředložil k přezkumu nadřízeným orgánům státní správy. Žalobkyně dále nesouhlasila s tím, jakým způsobem byla vypořádána její argumentace k urbanistické a architektonické hodnotě lokality a odstraňované vily.

[4] Městský soud zamítl žalobu rozsudkem ze dne 7. 12. 2022, č. j. 11 A 191/2021-68. Městský soud přisvědčil žalovanému, že odvolací námitky žalobkyně neměly potenciál zvrátit závěr, k němuž dospěl ve svém rozhodnutí stavební úřad. Zrušit rozhodnutí stavebního úřadu a vrátit mu věc k novému projednání bylo nadbytečné také s ohledem na charakter řízení, v němž bylo rozhodnutí stavebního úřadu vydáno. Stavební úřad nerozhodl například o umístění či povolení nové stavby, ale o odstranění stavby, jejíž odstraňování ani nebude zatěžovat okolí dlouhodobě. Za podstatné městský soud považoval také to, že ohlášení odstranění stavby podali její vlastníci. V této souvislosti konstatoval, že dle judikatury správních soudů nelze až na výjimky dané důležitým zájmem nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, chce-li ji odstranit.

[5] Stavební úřad z důvodu ochrany práv třetích osob a veřejného zájmu vedl řízení, v němž hodnotil předložená závazná stanoviska a další podklady, přičemž stanovil 13 podmínek, které je nutné při odstranění stavby dodržet. Podle městského soudu tak stavební úřad svým postupem dostatečně chránil veřejný zájem i zájmy třetích osob. Městský soud dále poukázal na souhlas odboru památkové péče žalovaného s odstraněním stavby. K námitce žalobkyně, že bude odstraněna urbanisticky a architektonicky hodnotná vila, a tím dojde k narušení její pohody bydlení, městský soud opětovně uvedl, že vlastníci stavby v souladu se zákonem ohlásili odstranění stavby, na což mají právo.

[6] Žalobkyně byla podle městského soudu řádně seznámena s dalším postupem správních orgánů a muselo jí být zřejmé, že v důsledku jejího odvolání nedošlo ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu. Žalobkyně byla vyrozuměna o tom, že je účastníkem řízení a že podala řádné a včasné odvolání. Nebylo povinností správních orgánů poučovat žalobkyni o právu podat námitky či doplnit odvolání ve věci samé. Žalobkyně měla dostatečný prostor jako účastník řízení nahlédnout do správního spisu, včetně projektové dokumentace

pokračování

bouracích prací. Městský soud shledal nedůvodnou také námitku, že žalovaný měl předložit závazná stanoviska k přezkumu nadřízeným orgánům státní správy.

[7] Městský soud uzavřel, že by bylo nepřipustným formalismem, pokud by žalovaný zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání. Stavební úřad by zjevně rozhodoval opět pouze o splnění podmínek pro odstranění stavby, tedy o námitkách, které žalovaný shledal jako nedůvodné.

II.

Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatelky je nesprávné vymezení účastníků řízení prvostupňovým správním orgánem zásadním procesním pochybením, které lze v odvolacím řízení zhojit jen výjimečně. V nyní posuzované věci se o takový výjimečný případ nejednalo. Napadený rozsudek dále vychází z premisy, že v řízení o odstranění stavby lze takový výjimečný postup použít vždy, činí tedy z výjimky pravidlo.

[9] Městský soud dle stěžovatelky pochybil také v tom, že nepoměřoval oprávněný zájem stavebníka vyplývající z dobré víry v právní moc rozhodnutí a práva stěžovatelky. Rozhodnutí o povolení odstranění stavby bylo vydáno dne 2. 6. 2020, stěžovatelka se o něm dozvěděla dne 19. 1. 2021 a dne 3. 2. 2021 podala odvolání. Stavebník v tomto čase nezapočal s odstraňováním stavby a stěžovatelce ani není známo, že by odstranění stavby připravoval. Záměrem stavebníka je zřejmě odstranit vilu bezprostředně před výstavbou nové stavby. Společné povolení na tuto stavbu získal stavebník dne 28. 7. 2022, v době podání kasační stížnosti nebylo toto povolení pravomocné. Stavebník si tedy musel být vědom problematičnosti vydaného rozhodnutí a vysokého rizika jeho zrušení několik let před tím, než chtěl stavbu skutečně odstranit.

[10] Stěžovatelka dále namítá, že ji měl správní orgán z důvodu procesní ekonomie informovat o tom, že nehodlá zrušit rozhodnutí stavebního úřadu s ohledem na nesprávně vymezený okruh účastníků řízení. Za zásadní pochybení v odvolacím řízení stěžovatelka považuje také skutečnost, že žalovaný nepředložil závazná stanoviska dotčených orgánů k přezkumu nadřízeným orgánům státní správy. Stěžovatelka přitom v odvolání napadala obsah závazných stanovisek. Závěrem stěžovatelka zdůrazňuje, že její námitky nebyly zjevně bezdůvodné či šikanózní. Smyslem úcastenství v řízení není pouze ovlivnění toho, zda záměr bude realizován, ale také ovlivnění podmínek, za kterých bude realizován. Námitky stěžovatelky přitom směřovaly také k podmínkám odstranění stavby (organizace dopravy po dobu demolice stavby, protihluková opatření, opatření proti nadměrnému znečištění ovzduší atd.). Účast stěžovatelky v řízení tak měla potenciál změnit i některé podmínky rozhodnutí o odstranění stavby.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že dle podmínky č. 3 rozhodnutí stavebního úřadu mohou stavebníci započít s odstraňováním stavby až po vydání platného povolení na plánovanou novostavbu. To je také důvodem, proč nedošlo k odstranění stavby dříve. Žalovanému dále není zřejmé, proč by tato novostavba měla být považována za problematickou. Z úřední činnosti je žalovanému známo, že proti povolení novostavby

podala odvolání pouze stěžovatelka. Žalovaný také konstatuje, že stěžovatelka v odvolání uplatnila námitky týkající se imisí při odstraňování stavby. Žalovaný se těmito námitkami v žalobou napadeném rozhodnutí zabýval. Stěžovatelka však nepožadovala přezkum závazných stanovisek a žalovaný nemohl za stěžovatelku domýšlet její námitky.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je nicméně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tedy mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky...*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[15] Napadený rozsudek je přezkoumatelný, neboť městský soud se srozumitelně a dostatečně podrobně zabýval podstatou všech žalobních námitek uplatněných stěžovatelkou. Nebylo přitom jeho povinností vyjádřit se ke každému dílčímu tvrzení uvedenému v žalobě. Ostatně o tom, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, svědčí také skutečnost, že stěžovatelka s řadou jeho závěrů v kasační stížnosti polemizuje.

[16] Jádrem sporu v posuzované věci je otázka, zda opomenutí stěžovatelky coby účastníka řízení představovalo v daném případě takovou vadu, pro kterou měl žalovaný zrušit rozhodnutí stavebního úřadu a věc vrátit do prvostupňového řízení, nebo zda postačovalo umožnit stěžovateli uplatnit námitky v odvolacím řízení.

pokračování

[17] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, předpokládá v § 84 právo opomenutého účastníka podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Není sporu o tom, že stěžovatelka podala odvolání v souladu s § 84 odst. 1 správního řádu, ostatně žalovaný na jeho základě přezkoumal rozhodnutí stavebního úřadu.

[18] Podle § 90 odst. 1 správního řádu je odvoláním napadené rozhodnutí třeba zrušit, pokud odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné. Současně § 89 odst. 2 správního řádu ukládá odvolacímu orgánu nepřihlížet k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost. Pokud jde o vadu řízení spočívající v opomenutí účastníka správním orgánem prvního stupně, z § 84 odst. 3 správního řádu je patrné, že zákon ji nepovažuje za vadu, která by nutně musela mít za následek zrušení prvostupňového rozhodnutí (podle uvedeného ustanovení *při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře*).

[19] Také judikatura správních soudů dovozuje, že opomenutí účastníka v prvostupňovém řízení je závažnou vadou, zcela jistě se však nejedná o takovou vadu, pro kterou by bylo nutné vždy zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 As 147/2012-66, platí, že *„situace, kdy posouzení námitek v odvolacím řízení bude postačovat, představuje výjimku z pravidla, nicméně lze o ní uvažovat v případě, že námitky opomenutého účastníka jsou zjevně nedůvodné a jeho účast již v řízení u prvostupňového orgánu by neměla vliv na výsledek celého řízení, či postup opomenutého účastníka bude zjevně šikanózního charakteru, představující zneužití práva.“* (bod 22 cit. rozsudku). K obdobným závěrům viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012-113, ze dne 17. 12. 2013, č. j. 4 As 126/2013-37, a ze dne 22. 2. 2017, č. j. 5 As 111/2015-22.

[20] V nyní posuzovaném případě není stěžovatelce vytýkáno, že by snad postupovala šikanózně nebo že by stěžovatelkou podané odvolání a uplatněné námitky představovaly zneužití práva. Žalovaný i městský soud však dospěli k závěru, že námitky uplatněné stěžovatelkou byly zjevně nedůvodné a že její účast již v řízení u prvostupňového orgánu by neměla vliv na výsledek celého řízení. Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením souhlasí, závěr zaujatý ve výše citovaných rozsudcích považuje za aplikovatelný i na nynější věc.

[21] Ve shodě s městským soudem považuje Nejvyšší správní soud za důležité, že stěžovatelka podala odvolání proti rozhodnutí o povolení odstranění stavby, přičemž záměr odstranit stavbu ohlásili její vlastníci. Jak přitom uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2010, č. j. 7 As 54/2010-121 (č. 2211/2011 Sb. NSS), s ohledem na *„ústavní ochranu vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) jako jednoho ze základních lidských práv nelze až na výjimky dané důležitým zájmem nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, nemála-li na tom zájem a chce-li ji odstranit“*.

[22] Stěžovatelka v řízení namítala, že úmyslně volila svoji nemovitost (rodinný dům s rozsáhlou zahradou) v zástavbě urbanisticky a architektonicky hodnotných historických vil. Jedna z těchto vil má být odstraněna, čímž dojde k nevratnému zásahu do prostředí, ve kterém stěžovatelka žije. Městský soud však k této námitce správně uvedl, že nelze bránit vlastníkům dané vily, aby, pokud splní zákonem stanovené podmínky, tuto stavbu

odstranili. V této souvislosti je podstatné, že s odstraněním stavby vyjádřil souhlas i odbor památkové péče žalovaného. Podle jeho závazného stanoviska ze dne 16. 8. 2019 je provedení navrhovaných prací z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné bez podmínek. Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu, že za těchto okolností nelze po osobách zúčastněných na řízení legitimně požadovat, aby se na svém pozemku zdržely zamýšlených stavebních aktivit čistě s ohledem na právo stěžovatelky na zachování pohody bydlení.

[23] Stěžovatelka dále namítá, že ji měl správní orgán z důvodu procesní ekonomie informovat o tom, že nehodlá zrušit rozhodnutí stavebního úřadu s ohledem na nesprávně vymezený okruh účastníků řízení. Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku nedůvodnou. Judikatura dovozuje, že v odvolacím řízení vedeném o odvolání podaném opomenutým účastníkem není třeba samostatně rozhodovat o sporném účastenství usnesením podle § 28 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 29/2012-113).

[24] Jak dále správně uvedl městský soud, z postupu správních orgánů po podání odvolání stěžovatelkou muselo být stěžovatelce zřejmé, že s ní správní orgány jednají jako s účastníkem řízení. Stavební úřad sice nejprve předložil odvolání stěžovatelky žalovanému jako nepřípustné, žalovaný však dospěl k závěru, že se stěžovatelkou mělo být jednáno jako s účastníkem řízení, proto vrátil odvolání stavebnímu úřadu k provedení úkonů dle § 86 odst. 2 správního řádu, tedy k rozeslání odvolání dalším účastníkům s poučením o možnosti se k věci vyjádřit ve stanovené lhůtě. Sdělení nazvané *Vrácení předkladu odvolání dle ust. § 92 odst. 2 správního řádu* bylo doručeno na vědomí i zástupkyni stěžovatelky. Stěžovatelka tedy byla řádně seznámena s dalším postupem žalovaného i stavebního úřadu. Stavební úřad zároveň nepochybil, pokud v rámci postupu dle § 86 odst. 2 správního řádu neinformoval stěžovatelku o právu podat námitky či doplnit odvolání ve věci samé. Taková povinnost správního orgánu ze správního řádu nevyplývá. V dané věci bylo zcela dostačující oznámení, že stěžovatelka je účastníkem řízení o odstranění stavby, a to i s ohledem na skutečnost, že stěžovatelka byla zastoupena advokátkou.

[25] Nedůvodná je také kasační námitka, že žalovaný měl v odvolacím řízení předložit závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy k přezkumu jejich nadřízeným orgánům. Stěžovatelka v odvolání neuplatnila žádné konkrétní námitky vůči jednotlivým závazným stanoviskům, Nejvyšší správní soud souhlasí s žalovaným, že nebylo jeho povinností domýšlet tímto způsobem námitky uplatněné stěžovatelkou.

[26] Žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádal i s odvolacími námitkami, které se týkaly podmínek odstranění stavby (viz str. 4-5 rozhodnutí žalovaného). Stěžovatelka neuvádí, v čem konkrétně spatřuje nedostatky tohoto vypořádání, a tak Nejvyšší správní soud považuje za dostatečné odkázat na dané rozhodnutí.

[27] Na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že osoby zúčastněné na řízení nezapočaly s odstraňováním stavby bezprostředně po vydání rozhodnutí stavebního úřadu. Tato skutečnost nemá žádný vliv na to, že námitky stěžovatelky byly zjevně nedůvodné a její účast již v řízení u prvostupňového orgánu by neměla vliv na výsledek celého řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[28] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal. Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. září 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu