



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **POZEMSTAV Prostějov, a. s.**, Pod Kosířem 329/73, Prostějov, zastoupené advokátem Mgr. Martinem Řandou, LL. M., Truhlářská 1104/13, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, Jeremenkova 40b, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. R. M.**, **II) CITY WEST INVESTORS s. r. o.**, Archeologická 2256/1, Praha 5, obou zastoupených advokátem JUDr. Tomášem Vymazalem, Wellnerova 1322/3, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2018, čj. KUOK 15727/2018, sp. zn. KÚOK 119912/2017/OSR/7000, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 2. 2020, čj. 29 A 74/2018 - 190,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Spor je v této věci o to, zda mohl stavební úřad zastavit řízení o žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením, a to jen z toho důvodu, že stavba již byla dokončena a změna stavby již byla fakticky provedena.

[2] Společnost Pozemstav Prostějov, která v této věci vystupuje jako stavebník, podala v únoru 2003 žádost o povolení změny stavby před dokončením v části vznikajícího bytového domu v prostějovské městské části Krasice [§ 68 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Konkrétněji žádala změnit dispoziční řešení prvního až čtvrtého podlaží a rovněž konstrukční řešení domu (včetně výstavby výtahu).

Stavební úřad Magistrátu města Prostějova povolil změnu stavby v březnu 2003, v prosinci téhož roku byla stavba zkolaudována.

[3] V lednu 2012 podal soused L. M. (procesní předchůdce Ing. R. M., který má v nynějším řízení před NSS postavení osoby zúčastněné na řízení) odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny stavby. Krajský úřad Olomouckého kraje (který je nyní žalovaným) nejdříve odvolání zamítl jako nepřípustné. Pan M. však podal proti rozhodnutí žalobu a uspěl s ní. Krajský úřad následně sám vrátil věc stavebnímu úřadu a uložil mu, aby nejprve posoudil účastenství pana M. Stavební úřad panu M. nejprve postavení účastníka řízení nepřiznal, avšak krajský úřad jeho rozhodnutí změnil: pan M. podle něj účastníkem byl, protože jako vlastník sousední nemovitosti mohl být změnami stavby přímo dotčen. Současně krajský úřad projednal odvolání pana M. proti rozhodnutí o povolení změny stavby, toto rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Stavební úřad nato zamítl stavebníkovu žádost o povolení změny stavby, i toto rozhodnutí však krajský úřad (tentokrát k odvolání stavebníka) zrušil a vrátil stavebnímu úřadu. Stavební úřad nakonec v říjnu 2017 řízení o povolení změny stavby zastavil podle § 88 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, neboť stavba v té době již byla dokončena. Stavebník se proti rozhodnutí stavebního úřadu bránil odvoláním, které krajský úřad zamítl.

[4] Stavebník podal proti rozhodnutí krajského úřadu správní žalobu, kterou krajský soud zamítl. Krajský soud se ztotožnil s postupem správních orgánů. I on se domnívá, že povolení k provedení stavby či její změny lze vydat jen pro stavbu, která teprve vznikne (vzniká), nikoli pro stavbu již hotovou, a že stavební úřad zde nemá možnost uvážení. Jestliže stavební úřad zjistí, že stavba nebo její změna byla provedena bez povolení, musí řízení o jejím povolení zastavit a zahájit řízení o odstranění nezákonně postavené stavby či její změny (v němž lze opětovně získat takto pozbytý titul). Stavební úřad nemůže z logiky věci rozhodovat o povolení či změně stavby, jestliže již stavba byla fakticky zahájena (změna provedena).

II. Kasační řízení

[5] **Stavebník** podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítá, že stavební úřad měl změnu stavby povolit i přesto, že stavba již byla dokončena. Podle judikatury NSS se totiž žádost stává bezpředmětnou pouze tehdy, jestliže by jakékoli rozhodnutí o ní – kladné či záporné – nezpůsobilo žádnou změnu v právním postavení žadatele. To však není tento případ. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o změnu stavby by mohlo vést až k odstranění stavby v navazujícím řízení. To by změnilo postavení nejen samotného stavebníka, ale také vlastníků bytů v bytovém domě, kteří by tak mohli přijít o své byty. Stavebník by byl zároveň povinen nahradit vlastníkům kupní cenu jednotek, což by zasáhlo do jeho majetkových práv.

[6] Podle stavebníka porušily úřady svým postupem zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře, neboť nepřihlédly k tomu, že stavebník nezpůsobil vady rozhodnutí o změně stavby (opomenutí L. M. jako účastníka řízení) a měl za to, že rozhodnutí řádně nabylo právní moci. Pan M. podal odvolání takřka devět let poté, co byla stavba zkolaudována a řádně užívána vlastníky jednotek. Krajský úřad se těmito otázkami dostatečně nezabýval ani ke stavebníkově námitce. Krom toho pan M. mohl vznést své výhrady proti rozhodnutí o změně stavby dříve; jeho postup proto nelze vykládat jinak než zneužitím práva, kterému nelze poskytnout právní ochranu.

pokračování

[7] Podle stavebníka ignoruje krajský soud faktickou stránku věci: stavba byla provedena zákoně na základě platného a účinného rozhodnutí o změně stavby. Rozhodnutí bylo zrušeno až několik let poté, co byl bytový dům dokončen, a stavebník zrušení rozhodnutí nezavinil. Pokud krajský soud i za tohoto skutkového stavu trvá na tom, že řízení o povolení změny stavby musí být automaticky zastaveno a musí se následně automaticky vést řízení o odstranění stavby, vede to k absurdním závěrům. Stavebník je totiž nucen nést negativní důsledky nikoli svých pochybení, ale pochybení stavebního úřadu. Tato situace je pro něj nepříznivá jednak kvůli prodloužené délce správního řízení, zejména však kvůli možnému riziku, že by řízení o odstranění stavby mohlo skončit rozhodnutím o povinnosti odstranit bytový dům. Krajský soud dal přednost formálnímu dodržení zažitých procesních postupů před ochranou stavebníkových práv nabytých v dobré víře. Procesní ekonomie však velí přihlídnout k takto nabytým právům již v řízení o povolení změny stavby.

[8] **Krajský úřad** se nadále domnívá, že stavební úřad neměl jinou možnost než řízení o změně stavby zastavit, protože stavba je již provedena. Krajský úřad dále upozornil, že rozhodnutí o změně stavby z roku 2003 nabylo právní moci pouze zdánlivě, neboť se následně zjistilo, že nebylo doručeno všem účastníkům řízení. Stavebník z něj proto ve skutečnosti nemohl nabýt práva, jejichž ochranou by se měly správní orgány zabývat.

[9] **Osoby zúčastněné na řízení** (společnost City West Investors a L. M., na jehož místo později nastoupil jeho syn Ing. R. M.) ve společném vyjádření souhlasily se závěry krajského soudu. Upozornily na to, že i podle judikatury NSS, z níž cituje stavebník, by se měla otázka jeho dobré víry řešit až v řízení o odstranění stavby. Současně se však domnívají, že stavebníková ochrana práv nabytých v tvrzené dobré víře nepřisluší, neboť se na závadném právním stavu existující stavby bytového domu podílel a nese za něj alespoň částečnou odpovědnost. Stavebník věděl či měl vědět, že právní stav bytového domu je v rozporu nejen s faktickým stavem, ale i v rozporu s právními předpisy (dům nemá zkolaudovanou kotelnu pro vytápění, má šest nadzemních podlaží místo čtyř a byl zkolaudován bez střechy, což odporovalo platnému stavebnímu povolení).

III. Právní hodnocení

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle „starého“ stavebního zákona z roku 1976, který se na věc užije, platilo, že stavební úřad může na žádost stavebníka v odůvodněných případech povolit změnu stavby **ještě před jejím dokončením** (§ 68 odst. 1).

V rozsahu, v jakém se změna dotýká práv, právem chráněných zájmů nebo povinností účastníků stavebního řízení, jakož i zájmů chráněných dotčenými orgány státní správy, projedná stavební úřad žádost a vydá rozhodnutí, jímž buď změnu stavby povolí, přičemž rozhodne i o případných námitkách účastníků a stanoví podle potřeby další závazné podmínky, nebo žádost zamítne. Na řízení o změně se vztahují **přiměřeně ustanovení o stavebním řízení** (§ 68 odst. 2).

Zjistí-li stavební úřad (podle § 88 odst. 2) v průběhu stavebního řízení, že stavba již byla zahájena bez stavebního povolení, **řízení zastaví** a bude postupovat podle § 88 odstavce 1 písm. b). (*Toto ustanovení upravuje postup při odstranění stavby; podobnou úpravu obsahuje současný stavební zákon v § 129 odst. 2.*)

[12] Pro přehlednost soud shrnuje základní procesní okolnosti této věci. Stavební úřad v roce 2003 vyhověl stavebníkově žádosti a povolil změnu stavby bytového domu před jeho

dokončením, téhož roku byla stavba zkolaudována. Téměř o devět let později, v roce 2012, podal proti rozhodnutí o povolení změny stavby odvolání pan L. M. Krajský úřad jeho účastenství připustil a projednal jeho odvolání. Kvůli opomenutému účastníkovi nemohlo být řízení o povolení změny stavby do té doby pravomocně skončeno. Jelikož však již byla dokončena stavba, o jejíž změnu stavebník žádal, vyhodnotily správní orgány, že se žádost stala bezpředmětnou, a řízení o ní v roce 2018 pravomocně zastavily.

[13] Krajský soud s postupem správních orgánů souhlasil. Zdůraznil, že stavebník by se mohl dovolávat ochrany svých práv nabytých v dobré víře, ovšem až pokud by bylo zahájeno řízení o odstranění stavby.

[14] Stavebník s tímto přístupem nesouhlasí a domnívá se, že se správní orgány i soud měly zabývat jeho dobrou vírou a okolnostmi věci již v řízení o žádosti o povolení změny stavby. NSS však jeho pohled nesdílí, přestože má pro stavebníkovu argumentaci pochopení a okolnosti věci (zejména její procesní historii) považuje za nešťastné.

[15] Stavebník namítá, že podle judikatury NSS se žádost stává bezpředmětnou pouze tehdy, jestliže by jakékoli rozhodnutí o ní nezpůsobilo žádnou změnu v právním postavení žadatele. To však není tento případ. Na podporu svých závěrů stavebník odkazuje na rozsudek ze dne 16. 12. 2015, čj. 10 As 229/2014 - 41, č. 3367/2016 Sb. NSS, a podpůrně též na rozsudky ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 85/2012 - 41 a ze dne 6. 4. 2004, čj. 5 A 107/2001, č. 784/2006 Sb. NSS.

[16] Tato námitka je nedůvodná a judikatura, z níž stavebník cituje, se v této věci neuplatní.

[17] Stavebník touto judikaturou argumentoval již v žalobě a krajský soud se s ní vypořádal v bodě 21 rozsudku, na který NSS v podrobnostech odkazuje. Závěr NSS, podle něž se žádost stává bezpředmětnou pouze tehdy, jestliže by jakékoli rozhodnutí o ní nezpůsobilo změnu v právním postavení žadatele, vychází z dřívější judikatury správních soudů k zastavení řízení pro *zjevnou bezpředmětnost* podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2010, čj. 11 Ca 322/2008 - 39, jehož závěry následně převzal a doplnil NSS v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, čj. 5 As 62/2009 - 68, č. 2176/2011 Sb. NSS). Na nynější věc však tyto závěry nedopadají, neboť stavební úřad zastavil řízení podle speciálního § 88 odst. 2 stavebního zákona, nikoli podle obecné úpravy správního řádu (navíc „nový“ správní řád z roku 2004 by na věc vůbec nedopadal, srov. přechodné ustanovení jeho § 179 odst. 1). Rozsudek ve věci 10 As 229/2014 se rovněž týkal zastavení řízení pro zjevnou bezpředmětnost podle správního řádu z roku 2004, věcně šlo o pozbytí platnosti stavebního povolení proto, že stavba nebyla včas zahájena [§ 115 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], a jeho účinky na soudní řízení správní.

[18] Ani odkazy na rozsudky 5 A 107/2001 a 1 As 85/2012 nemohou stavebníkovi prospět. Jejich hlavním závěrem je totiž to, že zruší-li soud územní rozhodnutí, nelze zastavit územní řízení pro bezpředmětnost, ale je třeba ho dokončit meritorně, i když je stavba již dokončena a existuje i stavební povolení. Tento závěr stojí na myšlence, že jednotlivá řízení upravená ve stavebním zákoně je nutno vidět v jejich časové, formální a obsahové souvislosti. Předmět územního řízení se liší od předmětu řízení stavebního, liší se i okruh účastníků. Otázky, které věcně náleží do územního řízení, nelze učinit předmětem sporu ve stavebním řízení, natož při povolování užívání dokončené stavby (bod 30 rozsudku 1 As 85/2012). NSS nevidí

pokračování

prostor pro analogii mezi uvedenými rozsudky a touto věcí ani ve skutkové, ani v právní rovině. Ve skutkově a procesně odlišné kauze 5 A 107/2001 totiž správní orgány na rozdíl od této věci neměly pro zastavení řízení žádný zákonný podklad (ani podle správního řádu z roku 1967, ani podle stavebního zákona z roku 1976), stejně tak ve věci 1 As 85/2012 (v níž navíc postupovaly nesprávně podle „nového“ stavebního zákona).

[19] Správní orgány se v řešené věci oprávněně přidržely textu zákona, podle něhož může stavební úřad povolit změnu stavby *ještě před jejím dokončením*. Zde však stavební úřad rozhodoval v okamžiku, kdy již byla stavba dokončena (o tom, že stavba dokončena byla, není mezi stranami sporu). Předpoklad pro vydání povolení tedy nebyl naplněn, stavebník při nejlepší vůli nemohl v této fázi řízení již z povahy věci dosáhnout pro sebe pozitivního rozhodnutí, ačkoli nežádoucí stav sám nezavinil. Stavební úřad nemohl povolit změnu stavby před jejím dokončením, jestliže již byla stavba dokončena a stavebník již dávno provedl změnu stavby, kterou chtěl od stavebního úřadu schválit. Proto stavebnímu úřadu nezbylo nic jiného než řízení o změně stavby zastavit.

[20] Stavebník namítá, že správní orgány postupovaly příliš formalisticky, pokud k jeho dobré víře v pravomocné rozhodnutí o změně stavby nepřihlédly již v řízení týkajícím se změny stavby. Cituje k tomu z rozsudku ze dne 9. 3. 2005, čj. 3 As 33/2004 - 68, který se ale týká právě řízení o odstranění stavby, a podporuje proto závěry krajského soudu, nikoli stavebníkovy.

[21] NSS v něm konstatoval, že správní orgány postupovaly správně a podle zákona, když soulad stavby s veřejným zájmem dovodily také z příčiny, z níž nepovolená stavba vznikla. Skutkově byla situace obdobná: stavební úřad pochybil při doručování rozhodnutí o povolení stavby dotčenému sousedovi a stavebníci byli po dobu více než deseti let v dobré víře, že jejich pravomocně zkolaudovaná stavba byla postavena v souladu s pravomocným stavebním povolením. Podle NSS odstranění stavby vždy zasahuje do ústavně chráněného vlastnického práva stavebníků; proto musí být takový zásah přiměřený zájmům, jejichž ochranu sleduje. Součástí veřejného zájmu, který se má v řízení o odstranění stavby zkoumat, přitom není jen soulad stavby se stavebními standardy a s požadavky na využití území, ale i přiměřená ochrana subjektů, které jednaly v dobré víře a nezavinily to, že stavba nemá pravomocné stavební povolení, ba dokonce o této vadě ani nemohly vědět.

[22] Rozsudek 3 As 33/2004 potvrzuje, že stavebníkovy argumenty mají váhu a správní orgány jim musejí popřát sluchu – nikoli však v řízení o změně stavby před jejím dokončením, které muselo být zastaveno, ale až při úvahách o svém případném dalším postupu (k tomu viz dále v bodech [25]–[29]).

[23] Ani rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2013, čj. 4 As 126/2013 - 37, nesvědčí ve stavebníkův prospěch. Soud v něm posuzoval, zda procesní pochybení spočívající v opomenutí účasti vlastníka sousední nemovitosti v řízení o dodatečném povolení stavby způsobuje takovou nezákonnost, pro kterou musí být rozhodnutí v odvolacím řízení vždy zrušeno. Svě závěry opíral o § 84 odst. 3 správního řádu z roku 2004, podle něhož je *při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1* (osobou, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno) *třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře*. Správní řád z roku 1967, který dopadal na věc nyní projednávanou, takové pravidlo neobsahoval.

[24] Se stavebníkem lze souhlasit v tom, že ochrana dobré víry (či legitimního očekávání) je významným právním principem, který by orgány veřejné moci měly při svém rozhodování sledovat – a to bez ohledu na skutečnost, zda je výslovně upravena v pozitivním právu (rozsudek ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 - 54). Současně ale nemůže dobrá víra sloužit k popření jasného textu zákona. Dobrá víra nemusí nutně chránit účastníka před veškerými procesními peripetemi: jejím smyslem není zabránit jakýmkoli průběžným změnám v jeho postavení, ale ochránit jej ve výsledku. Jde o korektiv takové nespravedlnosti, kterou by nebylo možné řešit a vyřešit běžnými procesními postupy.

[25] Tak tomu ale v tomto případě není. Tvrzení, že by změna stavby mohla být kvůli zrušení původního titulu odstraněna, je spíše stavebníkovou spekulací a nic tomu reálně nenasvědčuje. Z ničeho neplyne, že stavební úřad snad stavebníkovi odstranění změny stavby nařídil. Ani při podání kasační stížnosti v březnu 2020 (*kdy už uplynuly dva roky od pravomocného zastavení řízení o změně stavby před dokončením*), ani kdykoli později (do února 2022) nesdělil stavebník soudu nic, co by dokládalo reálnost této jeho obavy. Stavební úřad by jen obtížně hledal důvody, pro které by bylo nutné nařídít – po mnoha letech pokojného užívání – odstranění vnitřních dispozičních změn stavby (tedy nikoli stavby bytového domu jako takového). A i takové (hypotetické) rozhodnutí by podléhalo soudnímu přezkumu, při němž by soud stěží mohl opomenout dobrou víru stavebníka i obyvatel domu.

[26] Judikatura NSS odpovídá i na otázku, zda by stavebník byl nucen při (hypotetickém) odstranění stavby hradit vlastníkům cenu bytových jednotek: případné škody jdou k tíži správního orgánu, který v řízení pochybil (rozsudky ze dne 14. 5. 2008, čj. 3 As 11/2007 - 92, nebo ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 25/2011 - 153).

[27] Ostatně stavba byla již v roce 2003 řádně kolaudována a od té doby je po právu užívána. Obecně sice platí, že ani pravomocné kolaudační rozhodnutí není překážkou pro vedení řízení o odstranění stavby (tak již rozsudek ve věci 3 As 11/2007), ovšem za předpokladu, že stavební úřad zjistí *podstatné vady* předchozího stavebního řízení (rozsudek ze dne 22. 2. 2018, čj. 7 As 70/2017 - 29, bod 21). Takovou podstatnou vadou bylo například ve věci 3 As 11/2007 to, že kanalizační sběrač byl postaven na pozemcích sousedů (kteří k tomu nedali souhlas), a to v rozporu se stavebním povolením (podle nějž měl vést jinudy).

[28] V nynější věci naproti tomu stojí už jen závěr krajského úřadu o účastenství pana M. na poměrně chatrném základu – tedy že nelze vyloučit zásah změny stavby do práv tohoto souseda, protože bytový dům stojí prakticky na hranici jeho pozemku a oproti původnímu záměru je nejspíš i více zahlouben (světlá výška každého z podlaží se totiž zvyšovala o 50 mm, přitom podle stavebníkova tvrzení není budova vyšší, než měla původně být). Námitky v odvolání pana M. z ledna 2012 však míří úplně jiným směrem: bytový dům prý vytváří požárně nebezpečný prostor o šíři šesti metrů, a to zejména kvůli dřevěnému obložení „*v nepovolených patrech*“. K nepovoleným patřům níže; celkově ale námitka zpochybňuje dům *jako takový*, nikoli změny vnitřní dispozice, o něž šlo v řízení o povolení změn stavby před dokončením. To, že by se pan M. nemohl (v roce 1999) účastnit řízení o povolení stavby domu jako takového, z ničeho není patrné, ani on sám to netvrdí.

[29] Pokud však už panu M. bylo i za těchto okolností přiznáno postavení účastníka, rozhodnutí o povolení změny stavby před dokončením bylo zrušeno z formálně procesního důvodu (tedy proto, že se tento soused nemohl účastnit řízení vedeného v roce 2003) a poté

pokračování

muselo být zastaveno, je další postup na úvaze stavebního úřadu. Úřad by měl v každém konkrétním případě zvážit, zda je zde splněna výše zmíněná materiální podmínka *podstatných vad předchozího stavebního řízení* a zda za daných okolností má být řízení o odstranění stavby vůbec zahájováno, případně – pokud již bylo zahájeno – dále vedeno. V tom je třeba korigovat krajský soud, který počítal s řízením o odstranění a dodatečném povolení stavby jako s následkem v podstatě automatickým.

[30] NSS shrnuje, že správní orgány za daných okolností neměly jinou možnost než zastavit řízení o stavebníkově žádosti o změnu stavby před jejím dokončením. Nepostupovaly přehnaně formalisticky, ale respektovaly logický text zákona, který ani za těchto specifických okolností nevede ke zjevně nespravedlivému výsledku pro stavebníka. Je-li stavebník v dobré víře, může se jí dovolávat i poté, co bylo zmíněné řízení zastaveno. Krajský soud věc posoudil správně.

[31] Není tu třeba reagovat na zmínky osob zúčastněných o kolaudaci domu bez střechy a kotelny a o postavených šesti podlažích místo čtyř. Jak je zřejmé nejen ze správního spisu a v něm založených rozhodnutí civilních soudů, ale i třeba z rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2013, čj. 62 A 72/2012 - 96, osoby zúčastněné tu směšují různá řízení, která v souvislosti s bytovým domem probíhala a probíhají. V nynějším řízení nešlo o střechu, kotelnu a jiný počet pater, ale jen o změnu dispozice původně povoleného prvního až čtvrtého podlaží (méně bytů na patře, do uvolněného místa byl navržen výtah); o nepatrné zvýšení jejich světlé výšky (každé podlaží o 50 mm) a tloušťky podlah; o zesílení opěrných sloupů a mezibytových příček. Je pravda, že podle žádosti o změnu stavby před dokončením měla být kotelna vyloučena ze čtvrtého podlaží a přesunuta do střešního prostoru vedle schodiště; současně však stavebník v tehdejší žádosti uvedl, že nové umístění kotelny bude spolu s nově zamýšleným pátým a šestým podlažím (*to jsou ona nepovolená patra zmíněná výše v bodě [28]*) předmětem *další* žádosti o povolení změny stavby. Tvrzení osob zúčastněných, podle něž byla nepřipustně povolena stavba bez kotelny, je tedy nejen zavádějící, ale především do nynějšího řízení vůbec nepatří.

[32] NSS se nezabýval ani stavebníkovou námitkou, že pan M. mohl vznést výhrady vůči rozhodnutí o změně stavby již o několik let dříve a že jeho jednání je třeba vyložit jako zneužití práva, kterému neměly stavební úřad ani soud poskytnout právní ochranu. Tato námitka je nepřipustná, neboť ji stavebník neuplatnil v řízení před krajským soudem, ačkoli mu v tom nic nebránilo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[33] Poukázat k tomu lze i na další nepsanou právní zásadu, totiž tu, že si každý má hájit svá práva. K hájení práv by účastníci nejlépe měli využít první možné příležitosti a vznikající právní komplikace neodsouvat. Vůči nežádoucí procesní strategii pana M. se stavebník mohl ohradit už v řízení v právě zmíněné věci 62 A 72/2012, neudělal to však. V oné věci podal žalobu pan M. a bránil se jí proti rozhodnutí, jímž krajský úřad původně zamítl jeho odvolání pro nepřipustnost. Krajský úřad tehdy vycházel z toho (jak NSS právě popsal), že změna stavby před dokončením se měla projevit jen uvnitř domu, případně zvýšením stavby tak nepatrným, že by se to nemohlo dotknout vlastnického práva pana M. Stavebník v řízení o žalobě vystupoval jako osoba zúčastněná na řízení, na leckdy kuriózní argumenty pana M. však před vydáním rozsudku nijak nereagoval. Pokud by tak učinil, měl by se k tomu krajský soud ve svém rozsudku vyjádřit a s jeho úvahami by pak stavebník mohl dále polemizovat.

[34] NSS připouští, že hlavním rozhodovacím důvodem byl tehdy pro krajský soud nedostatek podkladů, na nichž správní orgány založily své rozhodnutí. I jako osoba zúčastněná by však stavebník býval mohl podat kasační stížnost a vytknout krajskému soudu, že i když zrušil správní rozhodnutí pro procesní vady, tedy zdánlivě z formálních důvodů, vlastně tím poskytl reálnou ochranu žalobci, který zneužívá svá práva. Tvrdit to poprvé až v nynějším řízení však není možné.

[35] I nový správní řád, který ve svém § 84 odst. 3 výslovně dbá na ochranu dobré víry (a podle nějž se v této věci nepostupovalo), je třeba vykládat ve prospěch účastníků. Pokud byl některý účastník úplně opomenut (tj. ne že by třeba mohl v řízení uplatňovat procesní práva, ale pak byl jen omylem vynechán při doručování rozhodnutí), povede to zpravidla k tomu, že odvolací orgán bude muset napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc orgánu prvního stupně bez ohledu na věcný obsah odvolání. Jen kdyby námitky byly zjevně nedůvodné nebo by opomenutý účastník postupoval šikanózně a zneužíval právo, mohl by odvolací orgán výjimečně jeho odvolání zamítnout (rozsudek ze dne 18. 4. 2012, čj. 1 As 29/2012 - 113).

[36] Stavebník, jemuž svědčí právo z původního rozhodnutí, by se však takového postupu musel domáhat v době, kdy ještě bylo ono původní řízení otevřeno a osud odvolání opomenutého účastníka byl dosud nejistý. Mohl by poukazovat na to, že údajně opomenutý soused musel o změnách stavby vědět už dávno, a jeho odvolání podané s takovým odstupem je tedy jen šikanou stavebníka i lidí, kteří už řadu let užívají byty ve stavbě. A pokud by snad soused namítal, že o změnách nemohl vědět právě proto, že se týkaly jen vnitřní dispozice a nepatrných změn konstrukčních rozměrů, mohl by stavebník oponovat, že i v takovém případě jde o šikanu, protože takové změny stavby, o kterých soused po léta nevěděl (i když dům stojí na hranici jeho pozemku), zjevně nejsou s to jej jakkoli zkrátit na právech. Všechny tyto či podobné námitky by musel krajský úřad zvážit dříve, než by přiznal opomenutému účastníkovi účastenství i než by k jeho odvolání zrušil povolení změny stavby před dokončením více než třináct let poté, co bylo vydáno.

[37] Jakmile však už krajský úřad odvolání vyhověl a zrušil původní povolení změny stavby před dokončením, dostala se věc do režimu stavebního zákona, v němž nelze povolit již dokončenou stavbu bez ohledu na to, v jak moc dobré víře stavebník byl. Proto se ani NSS nemůže vracet do předcházejících fází řízení a zpochybňovat rozhodnutí, která už nelze zrušit, i kdyby sám považoval procesní strategii pana M. za spornou či dokonce zneužívající.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Stavebníkovy námitky nebyly důvodné, NSS proto kasační stížnost zamítl.

[39] Stavebník neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Ani osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů, protože v řízení neplnily povinnost uloženou soudem. Krajskému úřadu nevznikly v tomto řízení náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. února 2022

pokračování

Ondřej Mrákota
předseda senátu