



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobců: **a) M. B.**
 bytem X

b) K. B.
 bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
 sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti: **All Saints z. s.**
 sídlem Mariánská 313, 2521 01 Babice

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 24. 7. 2020, č. j. 104242/2020/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2020, č. j. 104242/2020/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců a) a b) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4 000 Kč.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Dne 25. 11. 2019 podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stavebník“) k Městskému úřadu Říčany (dále jen „stavební úřad“) oznámení změny v užívání stavby rodinného domu na pozemku parc. č. st. XA v katastrálním území S. (dále jen „stavba“) podle § 127 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Stavebník požadoval, aby se dosavadní účel stavby rodinného domu změnil na klubovnu zapsaného spolku s modlitebnou a bytovou jednotkou (objekt občanské vybavenosti). Stavebník v oznámení dále uvedl, že vnitřní dispozice stavby by se změnou v jejím užívání nezměnila, pouze by došlo k rozšíření parkovací plochy. Podle stavebníka nemá navrhovaná změna jakýkoliv vliv na okolí, setkávání členů spolku nebudou volně přístupná veřejnosti. K oznámení stavebník mj. přiložil souhlasná závazná stanoviska dotčeného orgánu na úseku požární ochrany, orgánu ochrany veřejného zdraví a orgánu územního plánování.
2. Stavební úřad následně vydal podle § 127 odst. 4 stavebního zákona usnesení o projednání změny v užívání stavby v řízení a zároveň vyzval stavebníka k doložení koordinační situace s vyznačením parkovacích stání. Mezi účastníky řízení zahrnul pouze stavebníka.
3. Dne 19. 12. 2019 vydal stavební úřad rozhodnutí, č. j. 411422/2019-MURI/OSÚ/00617 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž stavebníkovi povolil změnu v užívání stavby rodinného domu na klubovnu zapsaného spolku s modlitebnou s tím, že předmětná změna podstatně nemění nároky na stavby v okolí, není podmíněna provedením změny stavby, je v souladu se záměry územního plánování, veřejnými zájmy chráněnými stavebním zákonem a se zvláštními právními předpisy.
4. Následně obdržel žalovaný prostřednictvím datové schránky žalobce a) „*podnět ke přezkumu nestandardních postupů stavebního odboru Městského úřadu Říčany*“ ze dne 1. 3. 2020, k němuž byla připojena listina podepsaná dalšími 26 fyzickými osobami [mj. i žalobcem b)], které se jakožto vlastníci sousedních nemovitostí domáhaly účastenství v řízení o změně v užívání stavby. V podnětu tyto osoby zejména namítaly, že užíváním rodinného domu jako modlitebny se významně zvýší počet osob a automobilů v dané lokalitě, což negativně zasáhne do jejich práv a zhorší dopravní situaci. Dále uvedly, že návštěvníci modlitebny svým parkováním ohrožují celé sousedství a nedodržují základní hygienická pravidla, když vykonávají potřebu na okolních pozemcích, jelikož stavba není dimenzována na takový počet osob. Žalovaný tento podnět ze dne 1. 3. 2020 vyhodnotil podle obsahu jako odvolání všech těchto osob proti prvostupňovému rozhodnutí (přičemž žádnou ze stran nebylo zpochybňováno, že se dle obsahu jedná o společné odvolání více osob, a tedy ani soud nemá důvod na toto nahlížet jinak).
5. Dne 24. 7. 2020 vydal žalovaný rozhodnutí, č. j. 104242/2020/KUSK (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž odvolání žalobců a dalších 25 fyzických osob zamítl pro nepřípustnost podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 176/2018 Sb. (dále jen „správní řád“). V odůvodnění uvedl, že odvolání bylo podáno osobami, které podle § 127 ve spojení s § 109 stavebního zákona nebyly účastníky řízení. Žalovaný konstatoval, že neshledal v postupu stavebního úřadu žádné pochybení, neboť změna v užívání stavby byla povolena v souladu s právními předpisy a stanovisky dotčených orgánů. Žalovaný připustil, že v dané lokalitě se zintenzivní doprava a zvýší se počet osob navštěvujících modlitebnu a klubovnu (s celkem 40 místy k sezení), nicméně podotkl, že pro návštěvníky modlitebny byla na pozemku parc. č. XB vytvořena plocha s 9 parkovacími místy. Jinak se podle žalovaného kvalita okolního prostředí stavby nezmění. Žalovaný se proto ztotožnil se závěrem stavebního úřadu, že změnou v užívání stavby nemohou být dotčena práva třetích osob.
6. Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků a osoby zúčastněné na řízení

7. Žalobci v žalobě uvádějí, že jsou vlastníky pozemků bezprostředně sousedících s pozemky stavebníka [žalobce a) je spoluvlastníkem pozemků parc. č. XC, XD a parc. č. st. XE; žalobce b) je spoluvlastníkem pozemků parc. č. XF a parc. č. st. XG]. Žalobci dále obsáhle popisují okolnosti, které předcházely zahájení řízení o změně v užívání stavby. Žalobci mají za to, že povolením změny v užívání stavby bylo stavebníkovi umožněno obejít zákon a regulativy územního plánu obce Mukařov, neboť samostatně nemohl žádat o povolení stavby občanské vybavenosti, pro kterou nemá dostatečně velkou parcelu. Podle žalobců došlo postupem správních orgánů k popření všech pravidel pro umístování staveb a práv vlastníků okolních nemovitostí.
8. Žalobci namítají, že v důsledku změny v užívání stavby došlo ke zhoršení dopravní obslužnosti v dané lokalitě a zvýšenému výskytu osob, což je spojeno s navýšením imisí prachu, hluku a výfukových plynů. Žalobci nesouhlasí s vyjádřením Mgr. J. Č., zaměstnance stavebního úřadu (jenž byl současně oprávněnou úřední osobou v řízení na prvním stupni), že se ve stavbě konají pouze soukromé akce rodinného charakteru, které nejsou přístupné veřejnosti. Podle žalobců je již od zahájení stavebních prací zřejmé, že stavebník zamýšlel stavbu užívat jako veřejně přístupný pravoslavný chrám, což dokládají několika printscreeny z internetových stránek (např. www.X.cz nebo www.X.cz) a facebookového profilu skupiny Pravoslavná církev v Mukařově – Православная церковь в Мукаржове. Žalobci uvádějí, že věřící navštěvují stavbu zejména ve dnech pracovního klidu (o nedělích a církevních svátcích), kdy by vlastníci okolních nemovitostí rádi využívali své domovy k odpočinku. Zdůrazňují, že zvýšený pohyb osob v okolí stavby narušuje jejich soukromí a zasahuje do jejich práv. Dle žalobců stavbu ve skutečnosti navštěvuje až 60 osob najednou, takže kapacita 9 parkovacích míst na pozemku parc. č. XB není dostatečná a automobily parkují v okolních ulicích (U. P., M. a D. V.), a to i v nepřehledných zatáčkách a na přilehlých travnatých plochách, což dokládají několika fotografiemi a videozáznamy z dané lokality. Podle žalobců je ulice U Požáru jediná páteří obousměrná komunikace v dané lokalitě, přičemž širší dané komunikace není dostatečná pro parkování a bezpečný obousměrný průjezd. Žalobci dále uvádějí, že užívání stavby je spojeno s provozováním (reprodukováno) hudby a zpěvu, a to nejen během nedělí a svátků, což ruší vlastníky okolních nemovitostí při odpočinku. Současně upozorňují, že stavba zjevně nebyla provedena s dostatečnou kapacitou toalet, a proto ne jeden z návštěvníků vykonává potřebu mimo stavbu, což vystavuje okolí zvýšenému zápachu a potenciálnímu riziku pro veřejné zdraví. Podle žalobců navíc návštěvníci stavby nedodržují opatření proti šíření onemocnění covid-19, jelikož se shromažďují bez použití ochranných prostředků dýchacích cest. Vzhledem k tomu se žalobci domnívají, že změna v užívání stavby významně zasahuje do jejich práv, a proto měl s nimi stavební úřad jednat jako s účastníky správního řízení. Napadené rozhodnutí považují žalobci za nepřezkoumatelné, jelikož se nevypořádává se všemi argumenty jejich účastenství.
9. Žalobci dále namítají, že stavba nesplňuje podmínky požadované pro stavbu občanské vybavenosti stanovené z hlediska hygienických a požárních předpisů (např. chybí brána pro vjezd záchranných vozidel), ani podmínek dopravní obslužnosti. Žalobci rovněž upozorňují, že mezi podklady pro rozhodnutí chybělo např. stanovisko obce Mukařov, která je vlastníkem části pozemků, na nichž návštěvníci stavby parkují, jakož i vyjádření ostatních vlastníků dotčených pozemků.
10. Na podporu své argumentace žalobci odkazují na zprávu Veřejného ochránce práv ze dne 15. 6. 2020, č. j. KVOP-22947/2020, o šetření ve věci stavby na pozemku parc. č. st. XA a parc. č. XB v katastrálním území S., závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 2. 9. 2020, č. j. KVOP-36169/2020, v téže věci, a pořad České televize Černé ovce odvysílaný dne X a X (díly s názvem „X“ a „X“).
11. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě uvádí, že žalobci

nepředložili žádné konkrétní argumenty, které by svědčily o dotčení jejich práv. Podle žalovaného je třeba odmítnout námitku, že změnou v užívání stavby se zvýší nároky na dopravní obslužnost v dané lokalitě, a tím i imise prachu, hluku a výfukových plynů, jelikož v ulici U. P. je vybudováno parkoviště pro 9 automobilů, které je od pozemků žalobců vzdáleno přes 20 m a navíc je vůči nim částečně zakryto stavbou modlitebny, což brání pronikání hluku a prachu. Žalovaný má za to, že změna v užívání stavby nemůže jakkoliv zasáhnout do soukromí žalobců, jelikož na hranici s jejich pozemky je vysázen živý plot.

12. Stavebník se žalobou rovněž nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Má za to, že žalobce a) žalobu podal pouze z důvodu špatných sousedských vztahů. Současně je přesvědčen, že jeho spolková činnost slouží ku prospěchu nejen lidem v ulici, ale i širšímu okolí, přičemž zdůrazňuje, že jím provozované náboženské a vzdělávací aktivity nejsou v rozporu se zákonem a nijak neruší okolí hlukem či zvýšeným výskytem osob. Rovněž se domnívá, že svým postupem nijak neobcházel zákon, stavba byla provedena a je užívána v souladu s platnými povoleními. Podle stavebníka slouží stavba občanské vybavenosti především místním obyvatelům, což dokládá prohlášením 12 osob žijících v sousedství. Stavebník se dále pozastavuje nad tím, že žalobce a) pořizoval videozáznamy skrytě bez jakéhokoliv souhlasu nahrávaných osob.
13. Na vyjádření žalovaného stavebníka zareagovali žalobci společnou replikou, ve které uvádějí, že vyjádření stavebníka je bezpředmětné, jelikož Mgr. E. Č. (jenž je pod podáním stavebníka podepsán – pozn. soudu) jej není od 15. 4. 2020 oprávněn zastupovat. Žalobci opakovaně zdůrazňují, že stavba byla od počátku plánována jako pravoslavný chrám, což dokládají printreeny z internetových stránek Pravoslavné církve v českých zemích – Pražské pravoslavné eparchie (www.pp-eparchie.cz) a výpisem ze spolkového rejstříku, podle kterého je hlavním cílem stavebníka (tj. spolku All Saints z. s. s původním názvem občanské sdružení Chrám M.) „*výstavba a následné provozování duchovního centra v M.*“. Skutečnost, že se jedná o sakrální stavbu, podle žalobců dále prokazují videozáznamy, na kterých se návštěvníci před vstupem do chrámu křížují způsobem, který je obvyklý v pravoslavné církvi. Žalobci dále upozorňují, že stavebník nadále užívá stavbu nikoliv jako rodinný dům, nýbrž jako pravoslavný chrám, ačkoliv usnesením soudu vydaným dne 22. 10. 2020, č. j. 51 A 102/2020-38, byl jejich žalobě přiznán odkladný účinek. Žalobci k replice přiložili petici podepsanou 48 osobami, ve které mj. žádaly žalovaného a stavební úřad o kontrolu užívání stavby.

III. Posouzení věci soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
15. O žalobě rozhodl soud bez jednání, jelikož žalobce ani žalovaný na výzvu soudu nesdělili, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasili, a proto se jejich souhlas s tímto postupem presumuje (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud nepovažoval za nezbytné nařizovat jednání, neboť veškeré rozhodné skutečnosti bylo možno zjistit z obsahu správního spisu.
16. Jádrem sporu je v posuzované věci otázka, zda žalobcům náleželo postavení účastníků v řízení o změně v užívání stavby podle § 127 stavebního zákona.
17. Soud předesílá, že je povinností správních orgánů po celou dobu správního řízení ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010 - 97, ze dne 23. 10. 2015, č. j. 6 As 145/2015 - 36, bod 15, a ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 As 154/2013 - 27, bod 11]. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 600/99, přitom „*k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý (hmotněprávní) předpoklad existence jeho práv,*

právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno.“ Nestanoví-li zvláštní právní úprava specifické podmínky pro vznik účastenství, pak platí, že pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství proto postačuje pouhá potence (možnost) dotčení práva, nikoliv skutečnost, že věcným námitkám uplatněným účastníkem bude vyhověno (srov. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, bod 12, č. 1787/2009 Sb. NSS). Smyslem účastenství v řízení je totiž naplnění požadavku, aby každý měl možnost vyjádřit se k tomu, co se jej týká (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2017, č. j. 9 As 154/2016 - 31, bod 12)

18. Pokud přesto správní orgán některou dotčenou osobu opomene, není tato osoba (materiálně) práv účastníka řízení zbavena. K problematice tzv. opomenutých účastníků lze odkázat zejména na rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013 - 25, podle kterého *„odpovědnost za řádné zjištění skutečností svědčících pro správné (zákonné) vymezení účastníků správního řízení nese správní orgán, který dané řízení vede. Tento správní orgán odpovídá za to, že jako s účastníky správního řízení bude jednáno se všemi osobami, s nimiž tak jednáno být mělo, neboť jim právo účastníka řízení ze zákona svědčilo (materiální a objektivní pojetí účastenství). Správné určení okruhu účastníků řízení totiž představuje jednu z esenciálních náležitostí pro řádný – zákonný – průběh správního řízení a následně i zákonnost správního rozhodnutí. Právě neoznámení rozhodnutí účastníkovi řízení je třeba považovat, pokud se o takovém rozhodnutí opomenutý účastník věs nedozví jiným způsobem, za jednu z nejzávažnějších procesních vad (viz např. Vopálka, V. in Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 45). Pokud proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podá odvolání osoba, která tvrdí, že s ní správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení a odvoláním napadené rozhodnutí jí neoznámil, ač tak dle jejího názoru učinit měl, je úkolem odvolacího orgánu postavit otázku účastenství odvolatele v daném správním řízení najisto a teprve v případě, že je nepochybné, že odvolatel účastníkem řízení být neměl, je odvolací orgán oprávněn jeho odvolání zamítnout pro nepřijatelnost.“*
19. V nyní posuzované věci žalovaný zamítl odvolání žalobců pro nepřijatelnost podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu s odůvodněním, že žalobcům nenáleželo postavení účastníků řízení o změně v užívání stavby podle § 127 ve spojení s § 109 stavebního zákona.

20. Správní soudy ustáleně judikují, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost (nebo opožděnost) podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho přípustnost (nebo včasnost). V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako nepřípustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřípustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 81, ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 93, ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2011 - 194, ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 As 345/2017 - 20, bod 14, ze dne 30. 10. 2019, č. j. 1 As 239/2019 - 24, bod 20, či ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 As 294/2019 - 42, bod 19). Zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu tedy není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu odvoláním napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze nepřípustnost (nebo opožděnost) odvolání, aniž by byla jakkoliv hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka prvostupňového rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011 - 87). Od toho se odvíjí rozsah soudního přezkumu rozhodnutí, jímž bylo odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto pro nepřípustnost. Je zřejmé, že v takovém případě správní soud na půdorysu uplatněných žalobních námitek pouze přezkoumá, zda správní orgán v konkrétní věci správně uvážil o nedostatku procesních podmínek k meritornímu posouzení podaného odvolání, tedy zda byly dodrženy zákonné podmínky pro zamítnutí podaného odvolání pro nepřípustnost. Z tohoto důvodu se soud nemohl zabývat těmi částmi žaloby, v nichž žalobci zpochybňovali zákonnost (resp. věcnou správnost) prvostupňového rozhodnutí, např. z důvodu nesplnění podmínky požadavků pro stavbu občanské vybavenosti z hlediska hygienických a požárních předpisů.
21. S ohledem na výše uvedené je tedy jádrem přezkumu v nyní posuzované věci pouze otázka, zda žalovaný a stavební úřad postupovali správně, když k žalobcům nepřistupovali jako k účastníkům řízení a zcela vyloučili možnost dotčení jejich práv.
22. Stavební zákon neobsahuje taxativní ani demonstrativní výčet účastníků řízení o povolení změny v užívání stavby. Z tohoto důvodu je třeba vycházet z obecné úpravy účastenství ve správním řízení podle § 27 správního řádu. V řízení zahajovaném na žádost, což je i řízení o povolení změny v užívání stavby, budou vedle žadatele [tzv. hlavního účastníka podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu] účastníky řízení „též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ (tzv. vedlejší účastníci podle § 27 odst. 2 správního řádu). Řízení o změně v užívání stavby podle § 126 a 127 stavebního zákona není stavebním řízením (§ 108 až 118 stavebního zákona), a proto žalovaným odkazované vymezení účastníků obsažené v § 109 stavebního zákona není pro posuzovanou věc jakkoliv relevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2018, č. j. 10 As 148/2016 - 45, bod 14).
23. Žalobci se jakožto vlastníci (potažmo spoluvlastníci) nemovitostí bezprostředně sousedících s pozemky stavebníka domáhali účastenství ve správním řízení s tím, že změnou v užívání stavby z rodinného domu na klubovnu zapsaného spolku s modlitebnou bude zasaženo do jejich práv, a to zejména v důsledku zvýšeného výskytu osob a automobilů. Tuto ústřední výhradu dále rozvedli v žalobě, v níž uvedli, že změnou v užívání stavby se zhorší dopravní obslužnost v dané lokalitě, navýší se imise z dopravy (prach, hluk a výfukové plyny) a vlastníci okolních nemovitostí budou zejména ve dnech pracovního klidu rušeni zvýšeným výskytem osob a hlukem spojeným s užíváním stavby.
24. Tvrzení žalobců o dotčenosti jejich práv žalovaný odmítl s odůvodněním, že změnou v užívání stavby se nijak nezmění kvalita okolního prostředí, přičemž negativnímu vlivu intenzivnější dopravy a zvýšeného výskytu osob má zamezit nově vytvořená plocha s 9 parkovacími místy.
25. Soud však s ohledem na povahu povolované změny v užívání stavby shledal, že tyto závěry žalovaného neobstojí. Již na základě pouhé skutečnosti, že stavba rodinného domu by měla být nově užívána jako stavba občanské vybavenosti (klubovna zapsaného spolku s modlitebnou), lze

důvodně předpokládat, že se v dané lokalitě významně zvýší počet osob (věřících/ členů spolku/jiných návštěvníků bohoslužeb), a tím i intenzita silniční dopravy. Nelze přitom apriorně vyloučit, že v důsledku této změny nedojde k zásahu do vlastnických práv žalobců k jejich pozemkům a k narušení jejich soukromí. Soud zdůrazňuje, že pro posouzení, zda žalobcům náleží postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, plně postačuje pouhá potencialita dotčení jejich práv, přičemž není podstatné, budou-li námitky žalobců v konečném důsledku důvodné (srov. výše citovanou judikaturu v bodě 17 tohoto rozsudku). Žalobci přitom již ve společném odvolání ze dne 1. 3. 2020 (srov. bod 4 tohoto rozsudku) plausibilně tvrdili, že změna v užívání stavby je způsobila zasáhnout do jejich právní sféry právě v důsledku zvýšeného výskytu osob a automobilů. Sám žalovaný ostatně připustil, že změna v užívání stavby způsobí „*vzrůst dopravy a výskyt většího počtu osob v lokalitě rodinných domů*“. Nedostatečná je přitom úvaha žalovaného, že tomuto nežádoucímu vlivu užívání stavby na okolí zamezí nově vytvořená plocha s 9 parkovacími místy. Disponuje-li stavba 40 místy k sezení (byť soudu není zřejmé, na základě jakých podkladů žalovaný k tomuto zjištění dospěl), postačovala by kapacita parkovací plochy pouze za předpokladu, že by návštěvníci vždy přijížděli plně obsazenými automobily, což soud nepovažuje za pravděpodobné. Žalovaný navíc nezohlednil, že kromě počtu míst k sezení je třeba počítat i s místy ke stání, tedy že ve skutečnosti může být počet návštěvníků modlitebny i mnohem vyšší. Soud považuje z hlediska možné dotčenosti práv za smysluplné rovněž tvrzení žalobců, že v souvislosti s užíváním stavby jako modlitebny hrozí, že vlastníci okolních nemovitostí budou zejména ve dnech pracovního klidu rušení (reprodukovanou) hudbou a zpěvem návštěvníků modlitebny.

26. Vzhledem k tomu soud shledal, že zamítl-li žalovaný odvolání žalobců (včetně dalších vlastníků sousedních nemovitostí) pro nepřipustnost, aniž by zkoumal věcnou důvodnost jejich námitek, pak je jeho rozhodnutí nezákonné a soud jej proto musel zrušit (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je tedy žalovaný povinen jednat se žalobci a) a b) jako s účastníky řízení a umožnit jim plné uplatnění jejich práv (srov. § 36 správního řádu), a tedy se i řádně zabývat věcným posouzením jejich odvolacích námitek včetně posouzení souladu prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy (§ 89 odst. 2 správního řádu). Tímto právním názorem jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
27. Soud pro úplnost podotýká, že nepovažoval za nutné provádět dokazování žalobci navrženými listinnými důkazy a videozáznamy. Pro posouzení účastenství žalobců v předmětném řízení plně postačovaly podklady založené ve správním spisu, jimiž není nutné provádět dokazování při jednání. Žalobcům ovšem nic nebrání v tom, aby tyto podklady, které mají prokazovat oprávněnost jejich věcných námitek, předložili správním orgánům v dalším řízení.
28. Pokud jde o argumentaci žalobců, že stavba byla užívána jako „pravoslavný chrám“ i poté, co byl žalobě přiznán odkladný účinek ve smyslu § 73 odst. 3 s. ř. s., soud konstatuje, že předmětné tvrzení nemá jakýkoliv vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. Není samozřejmě *a priori* vyloučeno, že by toto jednání mohlo zakládat delikttní odpovědnost za užívání stavby v rozporu s jejím účelem [srov. § 178 odst. písm. g) stavebního zákona], neboť v důsledku přiznání odkladného účinku žalobě neměla povolená změna v užívání stavby právní účinky, tedy nemohla zakládat způsobitý právní titul k užívání, to je však již mimo otázku zákonnosti napadeného či prvostupňového rozhodnutí v době jejich vydání (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Ze stejného důvodu se soud nezabýval námitkou, že návštěvníci stavby údajně nedodrží opatření proti šíření onemocnění covid-19.

IV. Závěr a náklady řízení

29. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že opomenutím žalobců jako tzv. vedlejších účastníků řízení o změně v užívání stavby správní orgány porušily předpisy o správním řízení způsobem, který mohl mít vliv na zákonnost jejich rozhodnutí. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil a vrátil žalovanému věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.), přičemž podle § 78 odst. 3

s. ř. s. přistoupil i ke zrušení prvostupňové rozhodnutí (výrok I). V dalším řízení je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu, že žalobcům náleží postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, a proto je jejich odvolání nelze zamítnout pro nepřipustnost, ale je nutno jej posoudit věcně.

30. Soud nepřistupoval ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť shledal, že těžiště pochybení správních orgánů spočívalo v odvolacím řízení, v němž nebyly námitky odvolatelů vypořádány věcně. Tím samozřejmě není řečeno, že by se žalovaný coby odvolací orgán neměl dostatečně zabývat všemi skutečnostmi podstatnými pro posouzení věcné správnosti prvostupňového rozhodnutí a jeho souladu správními předpisy. V této souvislosti lze žalovanému zejména doporučit, aby se zaměřil zejména na žalobci (a dalšími odvolateli) otevřenou otázku, zda změna v užívání stavby neklade nové nároky na veřejnou dopravní infrastrukturu. Některé z žalobci předložených podkladů by totiž této variantě mohly nasvědčovat. Pokud by tomu tak skutečně bylo, pak bude nezbytné záměr projednat v územním řízení, jehož výsledkem bude rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území ve smyslu § 81 stavebního zákona (srov. § 126 odst. 2 *in fine* stavebního zákona). Je proto žádoucí, aby se správní orgány touto otázkou pečlivě zabývaly.
31. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci a) a b) měli ve věci plný úspěch, a proto každému z nich náleží náhrada nákladů řízení ve výši 4 000 Kč, které zahrnují zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč (celkem tedy 8 000 Kč). Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit žalobcům ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s., výrok II).
32. O nákladech osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 věty první s. ř. s., neboť soud osobě zúčastněné na řízení neuložil plnění žádné povinnosti, v jejíž souvislosti by jí vznikly nějaké náklady (výrok III).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 2. listopadu 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu