



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. J. H.**, zast. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2013, č. j. 7 Ca 148/2009 – 44,

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 o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Úřad městské části Praha 6, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 6. 8. 2007, č. j. MCP6 035361/2007OV/Ber/P 235 Vok, k žádosti společnosti Tichá Šárka Apartments s.r.o. (dále též „stavebník“), vydal dodatečné povolení na stavbu „*Rozšíření dvou bytů nástavbou zimní zahrady s bazény na objektu Bytový dům Půlkrubová na pozemcích č. parc. 235/4 a 235/5 vk.ú. Vokovice při ulici Půlkrubová, Praha 6 a provedení opěrné zdi z gabionu při objektu Bytový dům Půlkrubová, Praha 6*“.

[2] Proti uvedenému rozhodnutí podal dne 10. 10. 2007 L. T. (dále jen „původní žalobce“) odvolání, ve kterém namítal, že v řízení o dodatečném povolení stavby s ním stavební úřad nenakládal jako s účastníkem, ačkoliv tak učinit měl. Původní žalobce uvedl, že je vlastníkem bytové jednotky č. 551/1 a spoluvlastníkem společných částí domu č.p. 550, 551 na pozemcích p. č. 237/5, 237/6, vše v k.ú. Vokovice. S odkazem na § 109 odst. 1 písm. e) zákona

č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) původní žalobce tvrdil, že je vlastníkem sousední nemovitosti, přičemž jeho vlastnické právo může být prováděním stavby přímo dotčeno. Včasnost odvolání vyvodil původní žalobce z § 84 odst. 1 správního řádu, který stanoví třicetidenní odvolací lhůtu ode dne, kdy se opomenutý účastník o vydání rozhodnutí dozví.

[3] Dne 13. 2. 2008 Magistrát hl. m. Prahy, odbor stavební (dále jen „žalovaný“) věc vrátil stavebnímu úřadu s tím, že odvolání původního žalobce je nutno považovat za řádné a včasné odvolání účastníka řízení. Stavebnímu úřadu žalovaný vytknul vymezení okruhu účastníků podle § 109 stavebního zákona, neboť z § 129 odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že se v tomto řízení aplikují pouze § 111 až 115 stavebního zákona. Okruh účastníků je podle žalovaného nutno posoudit v souladu s § 27 odst. 1 až 3 správního řádu a původní žalobce splňuje předpoklady pro to, aby byl považován za účastníka řízení, neboť tvrdí, že dodatečně povolovanou změnou stavby je dotčen na svém vlastnickém právu, přičemž nebyl prokázán opak.

[4] V reakci na názor žalovaného oznámil stavební úřad veřejnou vyhláškou ze dne 2. 6. 2008, č. j. MCP6 015617/2008/OV/Ber/P 235 Vok, že v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby došlo k chybnému vyznačení doložky právní moci, a proto doposud k nabytí právní moci nedošlo. Stavební úřad sdělil, že věci se bude dále zabývat žalovaný jako odvolací správní orgán.

[5] O odvolání původního žalobce rozhodl dne 25. 3. 2009 žalovaný tak, že jej zamítl a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 6. 8. 2007, č. j. MCP6 035361/2007OV/Ber/P 235 Vok (dále jen „napadené rozhodnutí“), potvrdil. V části odůvodnění týkající se účastenství shledal žalovaný odvolání důvodným. Ztotožnil se s názorem původního žalobce, že s ním v řízení před stavebním úřadem mělo být jednáno jako s účastníkem řízení. Dále se žalovaný zabýval otázkou, zda skutečnost, že s ním tak jednáno nebylo, měla vliv na zákonnost rozhodnutí a zda by v případě uplatnění námitek žalobce v prvním stupni mohlo být ve věci rozhodnuto jinak.

[6] Žalovaný v rozhodnutí připomněl, že napadeným rozhodnutím nedošlo k dodatečnému povolení stavby bytového domu, nýbrž pouze nástavby zimní zahrady a bazénů, za účelem rozšíření stávajících bytových jednotek. Změnu územního plánu č. Z 1000/00 schválenou usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 40/14 dne 14. 9. 2006, na kterou odkazuje původní žalobce, zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62. I kdyby ke zrušení nedošlo, nebyla by dle názoru žalovaného dodatečně povolovaná stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací, jelikož v žádné z předmětných funkčních ploch „SV“ a „OB“ nebyly stanoveny regulativy míry využití území. V průběhu odvolacího řízení předložil stavebník studii zastínění a denního osvětlení domu původního žalobce, zpracovanou autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby, ze které vyplynulo, že nástavba nemá žádný vliv na proslunění stávajících obytných místností dotčeného objektu. Žalovaný vyhodnotil, že vliv na oslunění má samotná stavba bytového domu, která však již předtím byla pravomocně povolena.

[7] Na základě těchto zjištění žalovaný uzavřel, že nástavba je v souladu s územně plánovací dokumentací, jsou splněny požadované odstupy, míra zastínění a denního osvětlení je v souladu s normovými hodnotami, a proto nelze považovat realizaci předmětné nástavby za obtěžování

pokračování

nad přípustnou míru. Žalovaný však přisvědčil původnímu žalobci, že v posuzovaném případě s ním mělo být jednáno jako s účastníkem řízení.

[8] Zákonodárce dle názoru žalovaného záměrně neupravil, jak má odvolací orgán v případě opomenutí účastníka ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu postupovat. Žalovaný poukázal na odstavec 3 téhož ustanovení, na základě kterého je správní orgán povinen dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Odvolací orgán má údajně poměřovat ochranu práv účastníků, kteří se domnívají, že jim v důsledku víry v pravomocnost rozhodnutí vzniklo určité oprávnění, s ochranou veřejného zájmu, pod níž spadá i zákonnost ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu. Žalovaný v závěru vyhodnotil, že napravení procesních pochybení v případě jednoho účastníka nemůže znamenat zásah do práv jiného účastníka.

[9] Původní žalobce dne 28. 5. 2009 podal žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), v níž se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného. V souladu s tvrzením původního žalobce nebylo možné zjištěnou procesní vadu napravit jinak než zrušením rozhodnutí stavebního úřadu a novým projednáním věci. Postup správních orgánů podle původního žalobce znemožnil objasnění skutečného stavu věci, což mělo vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Původní žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 - 83, který dle jeho názoru vyslovuje požadavek na zachování principu dvouinstančnosti správního řízení.

[10] Původní žalobce dále odmítl úvahu žalovaného o dobré víře stavebníka v řízení o dodatečném povolení stavby. S ohledem na skutečnost, že provedením nepovolené stavby stavebník porušil právní předpisy, je údajně dobrá víra ve smyslu § 84 odst. 3 správního řádu vyloučena. Podle názoru stěžovatele navíc žalovaný neobjasnil, proč porušení procesních práv stěžovatele nepovažuje ve vztahu k § 84 odst. 3 správního řádu za dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.

[11] Rozsudkem ze dne 25. dubna 2013 rozhodl městský soud o zamítnutí žaloby proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Městský soud označil za nesporné, že stavební úřad původního žalobce opomenul v řízení o dodatečném povolení stavby, čímž založil vadu řízení, která by mohla být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“), tj. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohla-li by tato procesní vada mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Porušení práva na dvoustupňové řízení však podle názoru městského soudu samo o sobě takovou podstatnou vadu vždy nezakládá, a proto záleží na konkrétních okolnostech případu, zda bylo účastníkovi upřeno jeho právo uplatnit v řízení námitky a označit důkazy k jejich prokázání.

[12] Dle výkladu městského soudu ponechal zákonodárce odvolacímu správnímu orgánu prostřednictvím § 84 odst. 3 správního řádu prostor pro uvážení, zda je opomenutí účastníka řízení v řízení před správním orgánem prvního stupně v konkrétním případě důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí. Jelikož se ale městský soud ztotožnil se stanoviskem původního žalobce, že v případě dodatečného povolování staveb absentuje dobrá víra stavebníka, aplikaci předmětného ustanovení vyloučil. Městský soud poukázal na princip proporcionality, ze kterého plyne, že při úvaze o zrušení rozhodnutí je nutno posoudit jednak význam vady pro rozhodnutí jako celek, jednak účinek pochybení na práva účastníka. Městský soud vyhodnotil, že v posuzovaném případě právo navrhopat důkazy a vznášet námitky nebylo původnímu žalobci upřeno, jakkoli mu bylo poskytnuto až v odvolacím řízení.

[13] Dodatečně povolovaná nástavba zimní zahrady a bazénů byla realizována v rozsahu cca 1/2 sřechy stupňovitě uspořádaného, ustoupeného nejvyššího pátého podlaží. S ohledem na studii zastínění a proslunění byl vyloučen vliv nástavby na rozsah zastínění bytovým domem, který původní žalobce tvrdil. K tvrzení původního žalobce o „značném přesahu měřítka stávající zástavby“ dodatečně povolaným záměrem městský soud uvedl, že pohoda bydlení původního žalobce nebude narušena, jelikož již nyní je v dané lokalitě převažující typ zástavby rodinnými domy významně narušen několika vícepodlažními objekty a průmyslovým areálem. Městský soud původnímu žalobci vytýkl, že nedostatečně rozlišuje mezi samotným bytovým domem a dodatečně povolanou nástavbou a fakticky brojí proti stavbě bytového domu, která nebyla předmětem správního řízení.

[14] Přestože byl původní žalobce zkrácen na svých procesních právech v řízení před stavebním úřadem, žalovaný tuto vadu údajně odstranil tím, že se s námitkami původního žalobce v napadeném rozhodnutí vypořádal. Podle městského soudu tak žalovaný realizoval zákonem předvídanou úvahu, zda tuto významnou procesní vadu odstraní sám, nebo rozhodnutí orgánu prvního stupně zruší. Městský soud odmítl rigidní způsob výkladu práva na dvoustupňové řízení, když v posuzované věci žalovaný řádně posoudil rozhodné otázky, a původní žalobce měl možnost řádně hájit svá práva i žalobou ve správním soudnictví. Jelikož se námitky stěžovatele vůči stavbě ukázaly jako nepřiléhavé, ke skutečné újmě stěžovatele dle názoru městského soudu nedošlo a účast stěžovatele v řízení před stavebním úřadem by tak na výsledku nic nezměnila.

[15] Proti rozsudku Městského soudu podal původní žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Žalovanému a městskému soudu vytýká, že svým postupem zredukovali správní řízení na řízení odvolací a rezignovali tak na jeho zákonem předepsanou dvojinstančnost. Správní orgán není dle úsudku stěžovatele oprávněn vyhodnocovat, zda má účast některých osob v řízení smysl či nikoliv, nýbrž má poskytnout rovnou možnost uplatnění práv. V uvedeném jednání žalovaného spatřuje stěžovatel porušení jak zákonných, tak ústavních norem. Pokud správní orgán prvního stupně v řízení opomene některého z účastníků, musí dle názoru stěžovatele odvolací orgán k odvolání opomenutého účastníka řízení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vždy zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Stěžovatel citoval judikaturu správních soudů vztahující se k porušení procesních předpisů v řízení před správními orgány, z níž dle stěžovatele vyplývá, že porušení § 36 odst. 3 správního řádu, tj. neumožnění účastníkům vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, byť v řízení před správním orgánem prvního stupně, vede pravidelně ke kasaci rozhodnutí správních orgánů soudem. Rozhodnutí stavebního úřadu tak trpí i nedostatečným zjištěním skutkového stavu, neboť jádro zjišťování skutkového stavu je v řízení před správním orgánem prvního stupně. V tom, že stěžovatel byl opomenut v řízení před stavebním úřadem spatřuje stěžovatel i porušení zásady rovnosti účastníků řízení. Postupem žalovaného bylo porušeno i právo stěžovatele na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Tím, že vady předcházejícího správního řízení soud neodstranil zrušením napadeného rozhodnutí, zatížil jimi v souladu s tvrzením stěžovatele i svůj rozsudek.

[16] Stěžovatel dále namítal nesprávné posouzení námitek uplatněných proti předmětné změně stavby v řízení před žalovaným. Konkrétně stěžovatel namítal porušení čl. 4 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 29/1999, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, dle kterých musí umístění staveb a míra zastavění pozemku odpovídat urbanistickému a architektonickému prostředí a zachování pohody bydlení a dále u staveb umístěvaných do prostředí již existující zástavby musí urbanistické a architektonické řešení reagovat na charakter a strukturu této zástavby. Bytový dům Půlkruhová se předmětnou nástavbou stává již šestipodlažním a narušuje tak okolí charakterizované zástavbou

pokračování

dvoupodlažními rodinnými domy. „Monstróznost“ bytového domu vyniká o to více, že na západní straně je dům zařiznut do svahu a z této strany je odhaleno pozemní podlaží s garážemi. Žalovaný se dle stěžovatele odmítl zabývat námitkou týkající se architektonického vzhledu stavby. Nástavba dle stěžovatele představuje prakticky plnohodnotné další nadzemní podlaží s výškou 3,5 m. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek městského soudu zrušil a věc k tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný poukázal na to, že zohlednil oprávněné zájmy účastníků, kteří byli v dobré víře v právní moc rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Postup žalovaného údajně neshledal nezákonným městský soud a jeho nesprávnost nevyplývá ani z judikatury Nejvyššího správního soudu, jakkoli Nejvyšší správní soud možnost takového postupu považuje spíše za výjimečnou. Žalovaný se v této věci opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2012, č. j. 1 As 29/2012 - 113, který v určitých případech připouští zhojení vady, spočívající v úplném opomenutí účastníka v (stavebním) řízení před stavebním úřadem, v odvolacím řízení. Jedná se především o situaci, kdy *opomenutý účastník uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a je evidentní, že i kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo*. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[18] V důsledku převodu vlastnického práva k nemovitosti, dotčené dodatečně povolovanou stavbou, ze stěžovatele L. T. na Mgr. Ing. J. H. o rozhodl Nejvyšší správní soud na základě návrhu podaného stěžovatelem a Mgr. Ing. J. H. usnesením ze dne 20. září 2013, č. j. 4 As 126/2013 – 30, tak, že se připouští, aby do řízení vstoupil namísto původního žalobce Mgr. Ing. J. H., bytem P. A. X, P. X.

II. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná a byla podána včas v souladu s § 102 a násl. s. ř. s. Následně přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodu v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[20] Kasační stížnost stěžovatel podal z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud 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 odvolacím správním orgánem vždy zrušeno. Stěžovatel a žalovaný se rozcházejí v názoru na otázku, zda za určitých okolností postačuje vypořádání uplatněných námitek v odvolacím řízení, nebo je nezbytné v takovém případě rozhodnutí správního orgánu zrušit a vrátit věc správnímu orgánu prvního stupně.

[23] Jestliže stavebník provádí nebo provedl stavbu bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, je stavební úřad dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona povinen nařídit odstranění stavby. V oznámení o zahájení řízení zpravidla poučí stavební úřad stavebníka (vlastníka stavby) o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Požádá-li stavebník ve stanovené lhůtě o dodatečné povolení, stavební úřad řízení o odstranění stavby vedené z moci úřední přeruší a zahájí samostatné řízení o podané žádosti ve smyslu § 44 správního řádu.

[24] Jakmile stavební úřad na žádost stavebníka zahájí řízení o dodatečném povolení stavby, bez zbytečného odkladu v souladu s § 47 odst. 1 správního řádu uvědomí všechny jemu známé účastníky. Přestože již v samotné žádosti o dodatečné povolení stavby je stavebníkovi uloženo účastníky označit, odpovídá v průběhu celého řízení za zjištění a upřesnění okruhu účastníků především správní orgán. Vymezení účastníků v žádosti tak nelze považovat za jediné relevantní kritérium pro posuzování účastenství. Tento názor vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 28. dubna 2004, č. j. 6 A 31/2001 – 91, č. 683/2005 Sb. NSS.

[25] Pro dodatečné povolení stavby musí stavebník, resp. vlastník stavby, v souladu s § 129 odst. 2 stavebního zákona prokázat, že stavba není umístěna v rozporu záměry územního plánování, není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní předpis zakazuje nebo omezuje a současně není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Pokud stavební úřad rozhodne o vyhovění žádosti stavebníka o dodatečné stavební povolení, nahrazuje toto rozhodnutí v příslušném rozsahu územní rozhodnutí a stavební úřad zastaví řízení o odstranění stavby.

[26] Stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2013 výslovně v § 129 odst. 2 stanoví, že účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109. V době projednávání žádosti stavebním úřadem a žalovaným nebyl okruh účastníků řízení stavebním zákonem upraven, jelikož žádné z ustanovení §111 až 115 vymezených pro aplikaci v tomto typu řízení se jím nezabývalo. V souladu s § 192 stavebního zákona se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, nestanoví-li tento zákon jinak. Ve smyslu tehdejší právní úpravy se tak okruh účastníků stanovil na základě § 27 správního řádu, dle jehož odst. 2 jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Tento výklad potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. září 2011, č. j. 9 As 47/2011 – 105.

[27] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že žalovaný nepochybil, rozhodl-li se odvoláním stěžovatele ze dne 10. 10. 2007 zabývat, pokud původní žalobce dotčení svých práv dodatečně povolovanou změnou stavby tvrdil a potenci tohoto dotčení nebylo možné zcela vyloučit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, č. 1787/2009 Sb. NSS). V souladu se zákonem tedy žalovaný správně vytkl stavebnímu úřadu nesprávné vyhodnocení okruhu účastníků pomocí § 109 stavebního zákona. I z ustanovení správního řádu vyplývalo účastenství stěžovatele v řízení o dodatečném povolení stavby.

[28] V otázce vypořádání odvolání opomenutého účastníka favorizuje právní praxe i odborná literatura postup spočívající v tom, že v odvolacím řízení nebude samostatně rozhodováno o sporném účastenství usnesením podle § 28 správního řádu, nýbrž odvolací orgán rozhodne přímo o podaném odvolání (srov. Vedral, J. *K obecnému vymezení okruhu účastníků správního řízení podle správního řádu*. Wolters Kluwer ČR: Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2011). K této úvaze se přiklonil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. dubna 2012,

pokračování

č. j. 1 As 29/2012 - 7, kde uvedl, *že samotná skutečnost, že žalovaný nevydal rozhodnutí podle § 28 správního řádu, nemohla stěžovatele zkrátit na jeho právech takovým způsobem, že by to založilo nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Podstatné je, že žalovaný začal se stěžovatelem jako s účastníkem řízení jednat.*

[29] Městský soud zpochybnil úvahu žalovaného, že v případě žadatele o dodatečné povolení stavby lze uvažovat o jeho dobré víře, porušil-li svým jednáním standardní postupy umístění a povolování stavby podle stavebního zákona. V souladu s § 2 odst. 3 správního řádu šetří správní orgány práva nabytá v dobré víře, přičemž zasahovat do nich mohou jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Vyřešení otázky se přitom váže na možnost aplikace ustanovení § 84 odst. 3 správního řádu, podle něhož jsou správní orgány povinny při vedení řízení po podání odvolání opomenutého účastníka zvláště dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Zatímco žalovaný i naposledy ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na dané ustanovení, městský soud v rozsudku dobrou víru stavebníka v daném případě vyloučil a aplikaci ustanovení tak odmítl.

[30] Dobrou víru definuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. září 2011, č. j. 1 As 94/2011 – 102, jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem: *Dobrá víra jako nezáviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.* V kontextu ustanovení § 84 odst. 3 správního řádu je nutné dobrou víru vztahovat k právní moci rozhodnutí, proti němuž opomenutý účastník podává odvolání.

[31] Přestože se v daném případě jedná o legalizaci nepovolené stavby, dobrá víra stavebníka plyne z vydaného rozhodnutí o dodatečném povolení, na němž měl stavebník nepochybně oprávněný zájem. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo dne 9. 8. 2007 opatřeno doložkou právní moci. Až do okamžiku podání odvolání stěžovatelem dne 10. 10. 2007 byl tedy stavebník v dobré víře v práva nabytá pravomocným rozhodnutím, na základě kterého byla předmětná změna stavby dodatečně povolena a na základě podmínek stanovených v dodatečném povolení změnu stavby dokončil. Stavebník není odpovědný za správné vymezení účastníků řízení o dodatečné povolení stavby a nemohl tedy předpokládat, že stavební úřad některé osoby, jimž právo účastenství svědčilo, v řízení opomenul. To, že doložka právní moci byla na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vyznačena nesprávně, tedy stavebník nezavinil a nejedná se ani o zaviněnou neznalost této okolnosti. Lze tedy konstatovat, že stavebník byl v dobré víře ohledně právní moci rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné změny stavby.

[32] To však na druhou stranu neznamena, že práva opomenutého účastníka, který je do správního řízení přibrán až dodatečně, vždy ustoupí dobré víře stavebníka v právní moc rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Takový přístup by vedl k situaci, kdy by projednání odvolání opomenutého účastníka mělo pouze formální charakter (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2012, č. j. 1 As 29/2012 - 113). Nejvyšší správní soud však podotýká, že dobrá víra ve smyslu § 84 odst. 3 správního řádu se vztahuje k důvěře stavebníka v právní moc rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Nedochozí proto k hodnocení dobré víry stavebníka v okamžiku provádění stavby bez stavebního povolení. Správní orgány jsou povinny provést, ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu, poměření práv účastníků nabytých prvostupňovým rozhodnutím s právy opomenutého účastníka.

[33] 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.

[34] V případě porušení procesních předpisů je potřeba zkoumat, jak byl jednotlivec omezen v možnosti uplatňovat jednotlivá práva a konat procesní úkony (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. srpna 2003, sp. zn. I. ÚS 148/02). I co se týče tvrzeného porušení povinnosti seznámit účastníka s podklady rozhodnutí před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, lze odkázat na existující judikaturu, dle které porušení § 36 odst. 3 správního řádu nemusí být vždy důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, je třeba vždy v konkrétním případě zkoumat vliv takového procesního pochybení na zákonnost rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011 - 101).

[35] Nejvyšší správní soud poskytl návod na řešení obdobných situací (a to přímo ve stavebním řízení) v rozsudku ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 As 147/2012 - 66. V bodě 22 tohoto rozsudku uvedl: „*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.*“ V rozsudku ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 - 113, bod 44, k tomu Nejvyšší správní soud dále uvedl, že nelze „*vyloučit, že v konkrétních případech bude na místě i v takových situacích dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude např. tehdy, když opomenutý účastník v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a je evidentní, že i kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo, případně když je jím činěné úkony možno považovat za šikanózní, představující zneužití práva. Avšak takový postup by měl být spíš výjimečný a pečlivě odůvodněný. Neměl by být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.*“

[36] V nyní posuzované věci považuje Nejvyšší správní soud právní názor zaujatý v právě citovaných rozsudcích za plně aplikovatelný a nehodlá se od něj odchylovat. Z vylíčených okolností případu nelze dovozovat, že by se ze strany stěžovatele jednalo o šikanózní postup či zneužití práva. Na druhé straně nelze ani dovodit, že by stavební úřad úmyslně obcházel stěžovatele jakožto „nepohodlného účastníka“. Ze správního spisu totiž skutečnosti zakládající účastenství stěžovatele ve správním řízení nejsou na první pohled patrné, neboť se nejedná o „mezujícího“ souseda, dům, v němž se nachází jednotka ve vlastnictví stěžovatele, je od nástavby, která byla hlavním předmětem řízení před správními orgány, vzdálena několik desítek metrů a oddělena dvěma pozemky ve vlastnictví třetích osob. Povaha projednávané změny stavby rovněž *prima facie* nevyvolávala nutnost pojmát okruh účastníků řízení širěji. Jak je výše uvedeno, žalovaný nepochybil, pokud vzhledem k tvrzení stěžovatele o možném dotčení jeho práv, která nebyla vyloučena, se stěžovatelem jednal jakožto s účastníkem, přesto lze konstatovat, že dotčení stěžovatele na jeho právech stavebnímu úřadu (ani stavebníkovi) nemuselo být v řízení o dodatečném povolení změny stavby zřejmé.

[37] Za těchto okolností je třeba především posoudit, zda námitky uplatněné stěžovatelem v rámci jeho odvolání byly žalovaným správně posouzeny jako zjevně nedůvodné. Stěžovatel v řízení před žalovaným především namítl, že v důsledku dodatečně povolované nástavby dojde k podstatnému zhoršení světelných poměrů (zastínění) jeho bytu a dále rozpor s územně plánovací dokumentací a obecnými technickými požadavky na výstavbu v důsledku změny urbanistického a architektonického prostředí a narušení pohody bydlení. Charakter okolní

pokračování

výstavby je totiž dle stěžovatele dán rodinnými domy o maximálně dvou nadzemních podlažích. Dále dle stěžovatele byla překročena stanovená míra využití území dle platného územního plánu. Bytový dům, na němž je nástavba povolována sám o sobě značně převyšuje okolní domy, čímž právě narušuje charakter místní zástavby. Žalovaný posoudil takto uplatněné námitky jako zjevně nedůvodné z těchto důvodů:

- (i) Z fotodokumentace založené ve správním spisu vyplývá, že vliv na proslunění bytu stěžovatele má samotná stavba Bytového domu Půlkruhová, avšak sporná nástavba sama o sobě vliv na proslunění prakticky nemůže mít. To bylo potvrzeno i studií zastínění a denního osvětlení, kterou zpracoval autorizovaný inženýr Ing. K. F., z níž vyplývá, že nástavba nemá žádný vliv na proslunění.
- (ii) K námitkám týkajícím se souladu se záměry územního plánování žalovaný uvedl, že předmětný bytový dům se nachází v ploše SVO (smíšená plocha obchodu a služeb). Rozšíření dvou bytových jednotek nástavbou zimní zahrady a bazénů je v souladu s funkčním využitím stanoveným pro tuto plochu. Regulativy míry využití území nebyly pro danou plochu stanoveny.
- (iii) K námitkám porušení obecných technických požadavků na výstavbu (pohoda bydlení, narušení charakteru zástavby a změny architektonického a urbanistického prostředí) žalovaný poukázal na povahu předmětného záměru, kterou je nástavba zimní zahrady a bazénu na části (cca střední třetiny) plochy střechy bytového domu, což nelze považovat za záměr, který by výrazným způsobem ovlivnil ráz okolí. Charakter zástavby na místě není dán pouze rodinnými domky se dvěma nadzemními podlažími, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž dalšími bytovými domy o třech až šesti podlažích v těsném sousedství (Vokovice čp. 654, 655, 794, 745 a 744). Žalovaný uvedl, že námitky zjevně směřují především proti samotnému Bytovému domu Půlkruhová, který jistě podstatně zasahuje do poměrů v místě, avšak byl již v předchozích letech řádně povolen a není předmětem nynějšího správního řízení. Předmětná nástavba však pohodu stěžovatele sama o sobě nijak nemůže zhoršit.

[38] Nejvyšší správní soud uvádí, že výše uvedené úvahy žalovaného jsou zcela logické a vedou k závěru, že námitky uplatněné stěžovatelem byly zjevně nedůvodné. Za těchto okolností žalovaný nepochybil, pokud na základě poměření oprávněného zájmu stavebníka vyplývajícího z dobré víry v právní moc rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby a práv stěžovatele přistoupil výjimečně k tomu, že rozhodnutí stavebního úřadu nezrušil, nýbrž sám odstranil zjištěné procesní pochybení spočívající v opomenutí stěžovatele v řízení před stavebním úřadem. Tento výsledek posouzení žalovaného byl i v souladu se zásadou proporcionality, neboť žalovaný (byť v rámci odvolacího řízení) umožnil stěžovateli řádně uplatnit námitky proti povolené změně stavby, seznámil jej s podklady rozhodnutí a umožnil stěžovateli se k podkladům řádně vyjádřit a především své rozhodnutí o stěžovatelem uplatněných námitkách pečlivě odůvodnil. Žalovaný tímto postupem zároveň realizoval i zásadu procesní ekonomie vyplývající z § 6 správního řádu. V řešeném případě by totiž bylo projevem přepjatého formalismu, pokud by žalovaný zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání zjevně nedůvodných námitek stěžovatele, když bylo zřejmé, že by stavební úřad opětovně vydal rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné změny stavby.

[39] Vzhledem k výše uvedenému je třeba odmítnout jako nedůvodnou i tu část kasační stížnosti, kde stěžovatel brojí proti vypořádání jeho námitek proti předmětné dodatečně povolené změně stavby žalovaným a následně i městským soudem. Především se jedná o námitku nesouladu s čl. 4 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 29/1999, o obecných

technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále též „OTPP“). Čl. 4 odst. 1 citované vyhlášky stanoví, že „Umístění staveb a míra zastavění pozemku musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení a zdravého životního prostředí. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a obrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích a na dráhách.“ Dle čl. 13 odst. 1 této vyhlášky pak „Architektonické ztvárnění, dispoziční, konstrukční a materiálové řešení staveb musí být v souladu s jejich významem a umístěním a s požadavky na jejich užívání a životnost. U staveb umístěných do prostředí již existující zástavby musí urbanistické a architektonické řešení vhodným způsobem reagovat na charakter a strukturu této zástavby“. Nejvyšší správní soud se seznámil s fotodokumentací a projektovou dokumentací sporné nástavby, jakož i s ve spise žalovaného založenými plánky předmětné lokality a ztotožňuje se s posouzením věci žalovaným a městským soudem. Opětovně připomíná povahu a rozsah povolované změny stavby (nástavba zimní zahrady a bazénů toliko na části střechy bytového domu), která jako taková není způsobitelná změnit urbanistický a architektonický charakter prostředí ani podstatným způsobem narušit pohodu bydlení a zdravé životní prostředí sousedů. Městský soud i žalovaný správně konstatovali, že charakter lokality není tvořen pouze rodinnými domy, jakkoli jsou zde také zastoupeny, nýbrž i dalšími vícepodlažními bytovými domy a přilehlým průmyslovým areálem bývalého podniku Aritma včetně výškové budovy. Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s posouzením architektonického ztvárnění a vhodnost jeho interakce s okolím. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl, že předmětná nástavba sice nevykazuje zvláštní architektonické hodnoty, ale z dálkových pohledů a i z pohledu chodce není příliš patrná a i ustoupení sedlové konstrukce ji odsouvá z aktivních zón. Žalovaný souhlasí s argumentem stěžovatele, že výšková hladina včetně nástavby překročila limit stanovený územním rozhodnutím vydaným na Bytový dům Půlkruhová, avšak z této okolnosti nelze dovozovat porušení čl. 13 odst. 1 OTPP. Nelze tedy přisvědčit námitce stěžovatele, že se žalovaný vůbec nezabýval jeho námitkou týkající se narušení architektonického a urbanistického řešení okolí. Žalovaný ani městský soud nepopřeli, že sporná nástavba je pro stěžovatele (či další sousedy) viditelná, pouze poukázali, že oproti stavu bez sporné nástavby je změna nepříliš závažného charakteru, a to vzhledem k použitým stavebním prvkům, konkrétně je nástavba realizována pouze na menší části střechy bytového domu, navazuje na stupňovité uspořádání budovy a sedlová konstrukce je ustupující, jimiž je nástavba činěna méně nápadnou a patrnou pro okolí. To je ostatně potvrzeno i závazným stanoviskem odboru územního plánování vydanému v rámci řízení o dodatečné povolení stavby (v rámci koordinovaného stanoviska Úřadu městské části Praha 6 ze dne 30. 5. 2007, č. j. MC P6 034478/2007), kde se uvádí, že nástavba architektonické řešení bytového domu sice poněkud degraduje, avšak řešení lze považovat za akceptovatelné. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že posouzení žalovaného i městského soudu týkající se tvrzeného porušení čl. 4 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 OTPP považuje za přezkoumatelné, logické a správné.

III

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým byly vypořádány námitky účastníka opominutého v řízení před správním orgánem I. stupně, v řešené věci nezakládá podstatnou vadu řízení, pro kterou by mělo být zrušeno. Ačkoli městský soud v některých dílčích úvahách, kterými vypořádával námitky stěžovatele, pochybil (konkrétně když dovedl neaplikovatelnost § 84 odst. 3 správního řádu, tedy nemožnost vážít ochranu dobré víry stavebníka v právní moc rozhodnutí stavebního úřadu), jako celek napadený rozsudek městského soudu i jeho výrok obstojí. V souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb.

pokračování

NSS, tedy přistoupil Nejvyšší správní soud k dílčí korekci odůvodnění napadeného rozsudku. Nedůvodná je kasační stížnost i v části týkající se tvrzeného nesprávného posouzení námitek uplatněných stěžovatelem proti dodatečně povolované změně stavby. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věty druhé zamítl.

[41] V souladu s § 120 a 60 odst. 1 s. ř. s. nemá neúspěšný stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný neuvedl, že by mu v souvislosti s tímto řízením vznikly náklady nad rámec běžných výdajů.

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

V Brně dne 17. prosince 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu