



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobce: **POZEMSTAV Prostějov, a. s., IČO: 25527380**
sídlem Pod Kosířem 329/73, 796 01 Prostějov,
zastoupený advokátem Mgr. Martinem Řandou, LL.M.
sídlem Truhlářská 13-15, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40b, 779 11 Olomouc

za účasti osob
zúčastněných na řízení: **1) L. M.**

2) CITY WEST INVESTORS, s. r. o., IČO 27255531
sídlem Archeologická 2256/1, 155 00 Praha 5
obě zastoupené advokátem JUDr. Tomášem Vymazalem
sídlem Wellnerova 1322/3C, 779 00 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2018, č. j. KUOK 15727/2018, sp. zn. KÚOK 119912/2017/OSR/7000,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí Stavebního úřadu Magistrátu města Prostějova (dále též „stavební úřad“ či „správní orgán prvního stupně“) ze dne 12. 10. 2017, č. j. PVMU 13149/2017 61, sp. zn. SÚ/549/03-Ing.Ko, kterým správní orgán prvního stupně zastavil řízení o změně stavby „*Výstavba bytových domů – bytový dům podsklepený č. 5, 6, v ulici Západní (původně umístěný na pozemcích parc. č. x, x, x, x, x, x, x a x v kat. území x)*“ (dále jen „předmětná stavba“) před jejím dokončením, a to části uvedené stavby „*SO 201 Bytový dům č. 6 v ulici Z. x, na pozemku parc. č. x v kat. území x*“, konkrétněji jejího 1. až 4. nadzemního podlaží. Správní orgán prvního stupně tak rozhodl z důvodu, že v době rozhodování o povolení ke změně stavby před dokončením již došlo k provedení změn, jejichž povolení bylo žádáno, a proto konstatoval, že v tomto řízení opadl jeho předmět.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.
3. Podle žalobce nebyl dán důvod pro zastavení řízení, neboť z důvodu procesní ekonomie byly splněny podmínky pro to, aby žalovaný, resp. stavební úřad rozhodli o změně stavby, přestože již byla dokončena. Žalovaný použitím právních předpisů *stricto sensu* bez jakéhokoli právního uvážení uvedl žalobce do nejistoty z důvodu možného zásahu do jeho majetkových práv, nabytých v dobré víře. Žalovaný dle žalobce nerespektoval ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, dle které se žádost nemohla stát bezpředmětnou, neboť nenastala situace, kdy by jakéhokoli rozhodnutí o ní (ať kladné, nebo záporné) nezpůsobilo změnu v právním postavení žadatele. Obdobný závěr Nejvyšší správní soud vyjádřil například i ve vztahu k územnímu řízení, které je v případě jeho zrušení potřeba meritorně přezkoumat i tehdy, byla-li již stavba dokončena.
4. Žalobce dále namítá, že žalovaný se s jeho argumentací, vztahující se k závěrům z judikatury Nejvyššího správního soudu, nevypořádal, stejně jako se nevypořádal s argumentací, vztahující se k ochraně dobré víry žalobce a vlastníků jednotlivých bytových jednotek, pročez porušil svou povinnost přezkoumat rozhodnutí v režimu odvolacích námitek dle § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaný tak nevzal v potaz zejména skutečnost, že žalobce podal žádost o povolení změny předmětné stavby a v roce 2003 došlo ze strany stavebního úřadu k povolení žalobcem navrhovaných změn, přičemž až do roku 2012 bylo rozhodnutí stavebního úřadu pravomocné. V roce 2012, tedy po téměř 9 letech od právní moci rozhodnutí o povolení změny stavby, však L. M. (osoba zúčastněná na řízení 1) podal odvolání, dle kterého jej stavební úřad nezákonně nezahrnul mezi účastníky řízení o povolení změny předmětné stavby, na základě čehož bylo rozhodnutí

stavebního úřadu zrušeno. Žalobce tedy byl až do odvolání L. M. v dobré víře v zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu. S ohledem na zásadu ochrany legitimního očekávání a práv nabytých v dobré víře tak žalovaný rozhodl nezákonně, neboť žalobce nezpůsobil údajné vady rozhodnutí o povolení změny předmětné stavby, a měl za to, že uvedené rozhodnutí nabylo právní moci, přičemž je neakceptovatelné tuto skutečnost obcházet a porušovat tak práva žalobce, nabytá v dobré víře.

III. Vyjádření žalovaného a další podání účastníků řízení

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve rekapituluje průběh řízení o povolení změny stavby od jejího podání žádosti o povolení změny předmětné stavby před jejím dokončením v roce 2003 do zastavení řízení o žádosti žalobce v roce 2017. Následně žalovaný uvádí, že z dikce § 68 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon z roku 1976“), plyne, že zákon počítá jen s takovými případy odůvodněných změn stavby v průběhu jejího provádění, které ještě nebyly realizovány. Stavební úřad přitom žádosti o změnu stavby může pouze vyhovět nebo ji zamítnout. Vzhledem k tomu, že žádosti nebylo možné vyhovět, jelikož změna stavby již byla provedena, stavební úřad musel postupovat dle § 88 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením zastavit, jelikož podle tohoto ustanovení, vztahujícího se ke stavebnímu řízení (ačkoliv se přiměřeně použije i na řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením) zjistí-li stavební úřad, že stavba byla zahájena před jejím povolením, řízení zastaví a zahájí řízení o odstranění stavby.
6. K námitce ochrany dobré víry pak žalovaný uvádí, že dobrá víra žalobce se může posuzovat až v následném řízení o odstranění stavby či v řízení o dodatečném povolení stavby, nikoliv v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením. Žalovaný pak doplňuje, že rozhodnutí stavebního úřadu o změně předmětné stavby před jejím dokončením nenabylo právní moci, proto z něj účastníci ani nemohli nabýt žádných práv. Žalovanému současně přijde „úsměvné“, jestliže se žalobce dovolává ochrany práv nabytých v dobré víře, neboť za situace, kdy žalobce místo čtyřpatrové budovy postavil budovu šestipatrovou se takové dobré víry dle žalovaného dovolávat nelze.
7. V replice žalobce toliko opakuje svou argumentaci, vyjádřenou již v žalobě proti napadenému rozhodnutí.
8. Osoby zúčastněné na řízení se ztotožňují se závěry žalovaného a taktéž navrhují, aby krajský soud žalobu jako nezákonnou zamítl.

IV. Ústní jednání konané dne 12. 2. 2020

9. Žalobce i žalovaný v průběhu jednání ve stručnosti zrekapitulovali průběh správního řízení a odkázali na svá písemná podání učiněná v průběhu soudního řízení. Stejně tak osoby zúčastněné na řízení setrvaly na svém stanovisku a rovněž odkázala na svá vyjádření k žalobě.

V. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
11. Předtím, než krajský soud přistoupí k meritornímu přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, považuje za nezbytné vymezit rozsah tohoto přezkumu, a to především z toho

důvodu, že část argumentace žalovaného ve vyjádření k žalobě i argumentace osob zúčastněných na řízení se týkají skutečností, které nastaly v jiných správních řízeních, zejména v řízení, spočívajícím v nezákonnosti přístavby podkroví (5. a 6. patra předmětné stavby) a řízení o kolaudaci předmětné stavby, v některých případech pak dokonce skutečností, které nastaly v soukromoprávních řízeních. Úkolem správních soudů je nicméně přezkoumat k námitce žalobce meritorní rozhodnutí správních orgánů a jejich procesní postup, předcházející vydání napadeného rozhodnutí, přičemž však rozsah přezkumné pravomoci je omezen předmětem předchozího řízení. Krajský soud tak v nyní projednávané věci nemůže posuzovat postup žalobce v jiných stavebních řízeních, ani způsob, jakým správní orgány v těchto řízeních rozhodly, a už vůbec krajskému soudu nepřísluší zahrnovat do své rozhodovací činnosti závěry soudů v soukromoprávních řízeních, ledaže by přímo souvisely s nyní projednávanou věcí (objektivní meze přezkumu), přičemž k nezákonnému postupu či rozhodnutí může krajský soud přihlídnout pouze na základě důvodů, vymezených žalobcem, s výjimkou těch důvodů, k nimž je krajský soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti (subjektivní meze přezkumu).

12. V nyní projednávané věci tak objektivní mez přezkumu napadených rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně tvoří přezkum otázky, zda byly dány důvody k zastavení řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením (obdobně srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2019, č. j. 29 A 231/2017-51, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz). Z toho důvodu argumentace žalovaného v uvedeném rozsahu, resp. osob zúčastněných na řízení, nejsou pro nyní projednávanou věc jakkoliv relevantní a krajský soud se jí vůbec nebude nezabývat, neboť ani v případě, že by se s ní ztotožnil, by tato skutečnost nemohla na výsledku nyní projednávaného řízení ničeho změnit, resp. by se žádným způsobem nemohla promítnout do rozhodovací činnosti správních orgánů či postavení účastníků v daných správních či soukromoprávních řízeních.
13. Krajský soud se dále před meritorním přezkumem napadeného rozhodnutí zabýval námitkou žalobce ohledně nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35). Je-li totiž rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný).
14. S touto námitkou se ovšem krajský soud neztotožňuje, ačkoliv považuje za nezbytné dodat, že rozhodnutí žalovaného je na samé hranici přezkoumatelnosti. Žalovaný se totiž s argumentací žalobce, vyjádřenou v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením, v níž žalobce podporuje svou argumentaci rozsudky Nejvyššího správního soudu, vypořádává velice povšechně a bez bližší specifikace konstatuje, že judikatura Nejvyššího správního soudu není na nyní

projednávanou věc aplikovatelná, neboť se týká jiné problematiky. Přesto však krajský soud, zejména s ohledem na předmět řízení, rozsah odvolání a odůvodnění napadeného rozhodnutí jako celek, neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť závěry žalovaného s ohledem na tyto skutečnosti schopen přezkoumat je.

15. Podstatu nyní projednávané věci tak tvoří nesouhlasná polemika žalobce s právním závěrem žalovaného (i stavebního úřadu) o naplnění podmínek pro zastavení řízení o povolení změny předmětné stavby před jejím dokončením.
16. Podle § 68 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 platí, že „[s]tavební úřad může na žádost stavebníka v odůvodněných případech povolit změnu stavby ještě před jejím dokončením.“ Podle odst. 2 tohoto ustanovení platí, že „[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 změnu se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení.“ Z § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 dále vyplývá, že „[s]tavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.“ Podle odst. 2 tohoto ustanovení platí, že „[z]jistí-li stavební úřad v průběhu stavebního řízení, že stavba již byla zahájena bez stavebního povolení, řízení zastaví a bude postupovat podle odstavce 1 písm. b).“
17. Z obsahu správního spisu se podává, že dne 26. 2. 2003 podal žalobce žádost o povolení změny předmětné stavby. Změny měly spočívat v jiném dispozičním řešení 1. až 4. podlaží předmětné stavby a ve změně konstrukčního řešení předmětné stavby, spočívající v zesílení sloupů v 1. podzemním podlaží, doplnění sloupů ostatních podlaží o monolitickou konstrukci stěn schodiště, zvětšení světlé výšky všech nadzemních podlaží a tloušťky vlastní konstrukce podlahy, zvětšení tloušťky meziposchodových příček, umístění monolitického stropu nad poslední nadzemní podlaží oproti původnímu návrhu stropu ze sádkartonových desek, změně taškové krytiny, a dále v drobné změně velikosti okenních otvorů. Dne 22. 3. 2003 pak stavební úřad vydal rozhodnutí, kterým změny předmětné stavby povolil. Následně dne 12. 1. 2012 podala osoba zúčastněná na řízení 1) odvolání proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu, které nejdříve žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. KÚOK/17632/2012/OSR/7000, jako nepřípustné zamítl, nicméně k žalobě osoby zúčastněné na řízení 1) bylo toto rozhodnutí zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2013, č. j. 62A 72/2012-96. Podané odvolání bylo následně žalovaným vyhodnoceno jako žádost o přiznání postavení účastníka řízení a věc vrácena stavebnímu úřadu za účelem posouzení účastenství osoby zúčastněné na řízení 1). Stavební úřad nejdříve rozhodnutím ze dne 26. 2. 2016 účastenství nepřiznal, což ovšem žalovaný k odvolání osoby zúčastněné na řízení 1) změnil a účastenství v předmětném řízení jí přiznal, neboť jako vlastník sousedního pozemku je předmětnými změnami stavby přímo dotčena. V návaznosti na to bylo žalovaným v odvolacím řízení projednáváno odvolání osoby zúčastněné na řízení 1) proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 22. 3. 2003,

kterým byly změny předmětné stavby povoleny, a následně vydáno rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2016, č. j. KÚOK 57937/2016, kterým napadené rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V navazujícím řízení stavební úřad rozhodnutím ze dne 27. 12. 2016, č. j. PVMU 141214/2016-61, zamítl žádost žalobce o povolení změny předmětné stavby před jejím dokončením. Na základě odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo nicméně i toto rozhodnutí stavebního úřadu zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 5. 2017, č. j. KÚOK 36761/2017, věc vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení, přičemž důvodem jeho zrušení byl samotný výrok rozhodnutí, kterým stavební úřad zamítl žádost žalobce o povolení změny stavby před jejím dokončením, neboť z dikce § 68 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 vyplývá, že takto rozhodovat o změnách stavby lze jen v případech, kdy tyto změny nebyly dosud realizovány, což v daném případě splněno nebylo. Stavební úřad proto v navazujícím řízení vydal citované rozhodnutí ze dne 12. 10. 2017, kterým řízení o povolení změny předmětné stavby před jejím dokončením zastavil, neboť předmětná stavba již byla dokončena, a proto stavební úřad postupoval v souladu § 88 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976. Tento postup následně aproboval i žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí.

18. S uvedeným postupem stavebního úřadu i žalovaného se ztotožňuje i krajský soud, neboť má rovněž za to, že z dikce citovaného § 68 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 je zjevné, že toto ustanovení směřuje na povolení změn stavby, jež mají být zrealizovány ještě před jejich dokončením. Stejný závěr vyplývá taktéž z § 88 odst. 2 stavebního zákona 1976, dle kterého se řízení o povolení stavby zastaví, jestliže stavební úřad zjistí, že stavba byla již bez stavebního povolení zahájena, přičemž toto ustanovení je ve smyslu § 68 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 přiměřeně použitelné i na řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením. Z citovaných ustanovení stavebního zákona z roku 1976 tak zřetelně vyplývá, že aby mohla být stavba, resp. její změna, považována za zákonnou, musí jejímu provedení předcházet vydání individuálního správního aktu, který takové provedení povoluje. Povolení k provedení stavby či její změny tak lze vydat pouze *ex ante*, a nikoliv až *ex post*, přičemž zákonodárce v tomto ohledu stavebním úřadům nedává žádnou možnost diskrece. Jestliže stavební úřad zjistí, že došlo k provedení stavby či její změny, aniž by takovému provedení předcházelo povolení ze strany stavebního úřadu, je nucen řízení o povolení stavby či její změny zastavit a řízení o povolení stavby či její změny se pak „překlápí“ do řízení o odstranění nezákonně postavené stavby či její změny s možností dodatečného povolení, a to i za situace, kdy předmětná stavba (v případě žádosti o stavební povolení) či změna stavby (v případě žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením) doposud nebyla dokončena § 88 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976. Stavební úřad totiž z logiky věci nemůže svým rozhodnutím posvětit legalitu zahájení změny stavby za situace, kdy k takovému zahájení již došlo. Co do své povahy konstitutivní rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny stavby před jejím dokončením by totiž nabylo toliko deklaratorní povahu, aniž by však pro takovou možnost byla opora v zákoně, stejně jako nemůže změnu stavby zakázat, neboť takové rozhodnutí by již bylo v rozporu s faktickým stavem. Z povahy věci tak při zahájení stavebního procesu či změny již povolené stavby bez povolení stavebního úřadu musí být v době zahájení řízení o povolení takového postupu již vyčerpán předmět řízení, pročez stavebnímu orgánu nezbyde než stavební řízení zastavit.
19. K obdobným závěrům dospěl ostatně i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009-156, v němž uvedl, že „[z]měnu stavby před jejím dokončením podle §

68 stavebního zákona z roku 1976, lze povolit jen tehdy, jestliže s ohledem na stavebně technické určení a účel budoucího užití jde stále o tutéž stavbu, a jen tehdy, byla-li stavba podle schváleného projektu zahájena a nebyla dosud dokončena.“ Nejvyšší správní soud tak potvrdil názor, vyjádřený například již v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2004, č. j. 10 Ca 171/2003-96, který dospěl k témuž závěru. Krajský soud přitom v nyní projednávané věci nenašel důvod, proč by se měl od této – na nyní projednávanou věc aplikovatelné – judikatury správních soudů odklonit či jakkoliv její závěry reformulovat.

20. Podpůrně lze odkázat i na novou právní úpravu institutu změny stavby před jejím dokončením obsaženou v § 2 odst. 6 a zejména v § 118 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, která se nijak nedotýká dosavadní koncepce tohoto institutu upravené ve stavebním zákoně z roku 1976, neboť většina provedených změn je pouze formální povahy, resp. jde o terminologická zpřesnění. Podle § 2 odst. 6 stavebního zákona se změnou stavby před jejím dokončením rozumí „*změna v provádění stavby oproti jejímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem, nebo autorizovaným inspektorem.*“ Stavebník může tímto způsobem pozměnit například podobu, kterou by měla jeho stavba podle povolení a dokumentace mít (dojde ke zvýšení, rozšíření, změně vnitřního uspořádání stavby atd.), nebo může dosáhnout změny podmínek, které mají být podle povolení při výstavbě splněny. Dle § 118 odst. 3 stavebního zákona platí, že, „*stavební úřad může na žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením. Žádost obsahuje kromě obecných náležitostí popis změn a jejich porovnání s povolením stavby a s ověřenou projektovou dokumentací. K žádosti připojí projektovou dokumentaci změn stavby, popřípadě kopii ověřené projektové dokumentace, do které projektant vyznačí navrhované změny. Žádost o změnu stavby před dokončením stavební úřad projedná s účastníky stavebního řízení a dotčenými orgány v rozsahu, v jakém se změna přímo dotýká práv účastníků stavebního řízení, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Na řízení a povolení změny stavby před dokončením se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení.*“ Jak vyplývá z Důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu k § 118, „*o povolení změny stavby před dokončením již nelze hovořit, byla-li změna již provedena. V takovém případě stavebník prováděl stavbu v rozporu s povolením a je dán důvod pro zahájení řízení podle § 129 odst. 1 písm. b).*“ (zvýrazněno krajským soudem). Stejný závěr ostatně zastává jak odborná literatura: „*Aby mohl stavebník změnu stavby před dokončením legálně provést, je třeba, aby ještě předtím, než k jejímu uskutečnění přistoupí, získal potřebné povolení. Provede-li však změnu stavby před dokončením bez povolení, nemůže již její legalizace dosáhnout postupem dle § 118. Může pak postupovat buď podle § 121 odst. 1 jako v případě tzv. nepodstatné odchylky, zaznamenané v dokumentaci skutečného provedení stavby, nebo cestou dodatečného povolení podle § 129 odst. 3, jde-li o odchylku podstatnou.*“ (srov. Průcha, P. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*, Praha: Leges 2017, § 118), tak vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101: „*Postup podle § 118 stavebního zákona z roku 2006 (žádost o změnu stavby před dokončením) lze použít pouze tak, že stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby před jejím dokončením a teprve pak změnu stavby skutečně provede. Provede-li stavebník změnu stavby bez toho, aby k ní před jejím skutečným provedením získal povolení, lze ji v závislosti na její povaze a rozsahu legalizovat toliko postupem podle § 121 stavebního zákona z roku 2006, jde-li o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení (předloží dokumentaci skutečného provedení stavby spolu s oznámením o užívání stavby), anebo dodatečným povolením stavby postupem podle § 129 citovaného zákona, jde-li o podstatnější změnu.*“ S ohledem na zachování původní koncepce úpravy institutu změny stavby před jejím dokončením i v novém stavebním

zákoně, považuje krajský soud výše uvedené závěry za přiměřeně použitelné i na nyní projednávanou věc, byť posuzovanou podle dřívější právní úpravy, obsažené ve stavebním zákoně z roku 1976.

21. Naopak žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014-41, na nyní projednávanou věc nemůže být aplikovatelný, neboť v něm Nejvyšší správní soud posuzoval důsledky nezahájení stavby na základě stavebního povolení ve stanovené lhůtě pro samotný individuální správní akt stavebního povolení, z čehož pak navíc dovozoval důsledky pro soudní řízení správní, nikoliv pro správní řízení jako takové. Nejvyšší správní soud přitom v citovaném rozsudku sám namítl, že je možné, že v následném správním řízení nebude potřeba vydávat meritorní rozhodnutí z důvodu potencionální bezpředmětnosti žádosti o vydání stavebního povolení. Žalobcem citované závěry Nejvyššího správního soudu se nadto vztahovaly k užití § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nikoliv k § 88 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976. Stejně tak žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 85/2012-41, není na nyní projednávanou věc aplikovatelný, neboť skutkový stav projednávané věci spočíval v tom, že bylo správním orgánem zastaveno územní řízení na základě zrušení územního rozhodnutí krajským soudem, ačkoliv stavební povolení zůstalo v platnosti, tedy se zcela liší od nyní projednávané věci. Nadto Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že *„není možné ztotožnit se s názorem žalovaného, že probíhající územní řízení se stalo v důsledku nabytí právní moci stavebního povolení bezpředmětným. K tomu lze odkázat na již konstantní judikaturu reprezentovanou např. rozsudkem NSS ze dne 6. 4. 2004, čj. 5 A 107/2001 - 53, dle níž je třeba v případě zrušení územního rozhodnutí soudem dokončit územní řízení meritorně, i když je stavba již dokončena. Soud připouští, že v důsledku změny právní úpravy užívání staveb (zejména viz § 120 odst. 2 a § 122 odst. 3 nového stavebního zákona) je část argumentace, na níž spočívá rozsudek čj. 5 A 107/2001-53, překonána. Při vydání kolaudačního souhlasu, stejně jako při posuzování oznámení záměru užívat stavbu totiž stavební úřad nadále nezkoumá soulad provedení stavby s podmínkami územního rozhodnutí, nýbrž se omezuje na posouzení souladu se stavebním povolením či ohlášením stavby (odlišně viz § 81 odst. 1 starého stavebního zákona). Výše uvedený posun v právní úpravě užívání staveb ovšem neopodstatňuje opuštění právního názoru vysloveného v rozsudku čj. 5 A 107/200 - 53. Tato otázka má totiž ještě jeden rozměr, který soud blíže rozvedl v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, na nějž v podrobnostech odkazuje. Jde o to, že předmět územního řízení se liší od předmětu řízení stavebního. Otázky, které věcně náleží do územního řízení, nelze učinit předmětem sporu ve stavebním řízení, natož pak v rámci postupů povolujících užívání dokončené stavby. V rovině procesní je tato zásada zhmotněna zavedením zákazu uplatňovat ve stavebním řízení námitky, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení (§ 114 odst. 2 nového stavebního zákona, shodně § 61 odst. 1 starého stavebního zákona).“* Z citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu je zjevné, že se tyto závěry vztahují čistě k územnímu řízení a důsledkům, které by mohlo mít meritorní neprojednání územního řízení jako takového.

22. Další judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou odkazuje žalobce, se pak již vztahuje k jím uplatněné námitce ochrany práv nabytých v dobré víře, kterou však krajský soud považuje za nedůvodnou. Zastavení řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením totiž není meritorním rozhodnutím o povolení či zamítnutí předmětné změny, a není proto zde dán prostor ani pro zkoumání přesvědčení žalobce o oprávněnosti jeho postupu, neboť se tímto rozhodnutím nezakládají, nemění ani neruší práva žalobce. Při rozhodování o zastavení řízení správní orgány pouze zkoumají, zda zde objektivně

existují podmínky pro tento postup, a pokud tyto podmínky splněny jsou, musí k zastavení řízení přistoupit, neboť jim zákon jiný postup neumožňuje. Není zde proto prostor pro správní uvážení, v rámci kterého by mohly správní orgány přihlížet právě i k dobré víře žalobce. Z uvedeného důvodu tak ani judikatura Nejvyššího správního soudu, na níž žalobce odkazuje v této části žaloby, není pro nyní projednávanou věc relevantní

23. Nad rámec výše uvedeného považuje krajský soud za vhodné dodat, že jeho rozhodnutí v nyní projednávané věci v žádném případě nezbavuje žalobce možnosti dovolávat se ochrany práv nabytých v dobré víře v řízení, ve kterém se skutečně bude rozhodovat o jeho právech, tedy v případných navazujících řízeních o odstranění stavby či o dodatečném povolení stavby. Jinými slovy, žalobce není zbaven možnosti domáhat se ochrany svých práv a uplatňovat námitky, které by byl oprávněn uplatňovat v řízení o povolení změny předmětné stavby, a další námitky, které mohly vyplynout z průběhu stavebního řízení, pouze tak již musí učinit v jiném řízení, než v řízení o povolení změny předmětné stavby před jejím dokončením. V jeho průběhu by měly správní orgány rovněž zohlednit specifické okolnosti nyní projednávaného případu, a to zejména délku správního řízení a jeho (v důsledku pochybení ze strany stavebního úřadu při vymezení účastníků řízení o žádosti žalobce) měnící se vyústění, mající dopad do právní sféry nejen žalobce, ale i dalších dotčených osob.

VI. Závěr a náklady řízení

24. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
25. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci ve věci úspěch neměli (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
26. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení soud plnění žádné povinnosti neuložil, krajský soud těmto osobám náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem, žádné náklady nevznikly, a na náhradu jiných nákladů řízení ze zákona nárok nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 12. února 2020

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu