



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: **P. L.**,
bytem X,

proti

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

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: **R. P. D., s.r.o.**, IČO X,
sídlem X,
zastoupené advokátem Mgr. Tomášem Krejčím,
sídlem Pařížská 204/21, 110 00 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2018, č. j. 072694/2018/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 11. 6. 2018, č. j. 072694/2018/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Ř. (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 1. 2018, č. j. 6995/2018-MURI/OSÚ/00022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla osobě zúčastněné na řízení povolena změna stavby před dokončením týkající se stavby „5 dvojdomů“, na které vydal stavební úřad stavební povolení dne 24. 10. 2008 pod spisovou značkou 1417s/25797/2008/Po, na pozemku parc. č. X, X, X a X v katastrálním území Ř.-R..
2. Napadené rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že odvolání bylo podáno osobou, která není účastníkem řízení. Uvedl, že stavební úřad obdržel dne 15. 11. 2017 žádost o povolení změny stavby před dokončením. Stavební úřad vyzval osobu zúčastněnou na řízení k doložení vyjádření Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje. Dne 20. 11. 2017 vydal Hasičský záchranný sbor Středočeského kraje souhlasné závazné stanovisko. Dne 29. 1. 2018 provedl stavební úřad kontrolní prohlídku stavby a učinil záznam do stavebního deníku povolující požadované změny. Chybou v psaní byl uveden rok 2017. Chybu v psaní téhož dne stavební úřad opravil a pod č. j. 6995/2018-MURI/OSÚ/00022 vydal dokument nazvaný záznam do spisu – změna stavby před dokončením, v němž uvedl, že změna bude provedena dle projektové dokumentace ze dne 20. 10. 2017. Žalovaný konstatoval, že změny se týkají v podstatě změn konstrukčního systému a změn dispozice bytů. Poukázal na ustanovení § 118 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Uvedl, že změna se nedotýká územního rozhodnutí, neboť objemová hmota zůstává beze změny, mění se pouze konstrukční systém a vnitřní dispozice, aniž by se měnilo jejich užívání. Pokud jde o veřejný zájem chráněný zvláštními předpisy, dotčený orgán, Hasičský záchranný sbor Středočeského kraje, se změnou souhlasil. Změnou stavby nemohli být vlastníci sousedních nemovitostí dotčeni, neboť konstrukční systém ani vnitřní dispozice nemohou ovlivnit užívání objektu cca 40 metrů vzdáleného od předmětné stavby. Namítané imise při provádění stavby a užívání komunikací jsou irelevantní, neboť stavba je povolena a imise by vznikaly jakoukoli stavební činností, která by prováděla jakýkoli konstrukční systém. Tento aspekt byl řešen v povolení opravňujícím realizaci dané stavby.
3. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zásadami zakotvenými v § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu a ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu, neboť se v něm žalovaný nevypořádal s námitkami a argumenty žalobce a odůvodnění je zcela nepřesvědčivé.
4. Žalobce předně odmítá, že by nebyl předmětnou změnou stavby a konstrukčního systému dotčen na svých právech. Nesouhlasí s žalovaným, že by prováděním jakéhokoli konstrukčního systému vznikaly stejné imise a že tento aspekt byl řešen v povolení opravňujícím k realizaci stavby. Žalovaný nezohlednil povahu změny konstrukčního systému, která spočívá mimo jiné v založení stavby na betonových pilotech, jejichž provedení je spojeno s použitím vrtných souprav a podstatným obtěžováním hlukem. Původní stavba nebyla založena na pilotech a vrty spojené s imisemi hluku by se neprováděly. Žalobce dále poukazuje na to, že je mezující soused s pozemkem parcelní číslo X, na němž je stavební záměr realizován a který je jedinou přístupovou komunikací k nemovitosti žalobce. K dotčení pozemní komunikace prováděním stavby žalobce poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-

25. Provádění stavby na tomto pozemku zasahuje do práv žalobce, a to např. jeho překopáním při výstavbě kanalizačních přípojek. Umístění zařízení staveniště a stavebního materiálu omezuje možnost parkování a negativně ovlivňuje bezpečnost provozu, neboť stavební materiál a zařízení byly umístěny též v blízkosti křižovatky. Provádění stavby je spojeno také se zvýšenou intenzitou dopravy. Jelikož pozemek parcelní číslo X představuje jediný přístup též pro stavebníka, projíždějí místem, které je obytnou zónou, kamiony se stavebním materiálem a tahače dopravující těžkou stavební techniku. Po dokončení výstavby budou parkovací místa využívána vlastníky nových bytů, což zhorší již nyní nevyhovující možnosti parkování. Hlavní část stavby je umístěna na pozemku parcelní číslo X, který je vzdálen od nemovitosti žalobce cca 40 metrů. Provádění stavby dle rozhodnutí č. j. 1417s/25797/2008/Po zasáhne do vlastnického práva žalobce. Dle tohoto rozhodnutí je stavebník oprávněn využít pro uložení zařízení staveniště a mezideponii zeminy pozemky předchozí etapy výstavby „Bydlení u jezera“, jejíž součástí je nemovitost žalobce. Vlastnické právo žalobce ovlivní též zvýšená doprava spojená s masivní bytovou výstavbou. Svedením splaškové kanalizace z třiceti bytových jednotek do čerpací jímky a napojením na řad v ulici, může být negativně dotčeno fungování tlakové splaškové kanalizace. Argumentaci žalovaného, že vlastníci sousedních nemovitostí nemohou být předmětnou změnou dotčeni, považuje za nepřesvědčivou.

5. Žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že se předmětná změna stavby nedotýkala územního rozhodnutí. Namítá, že došlo ke změně rodinných domů na bytové, a mělo proto být nejprve rozhodnuto o změně rozhodnutí o umístění stavby, která by však nebyla s ohledem na platný územní plán možná. Žalovaný se nevypořádal s argumentací žalobce, že povoleny byly rodinné domy, avšak stavebník postavil pět bytových domů o čtyřech nadzemních podlažích se samostatnými byty bez společných prostor, které zjevně nejsou stavbami pro rodinné bydlení. Konstrukční změnou v podobě monolitické konstrukce a monolitické stropní desky byla vyloučena možnost propojení bytů. Deklarovaný suterén je ve skutečnosti nadzemním podlažím s bytovou jednotkou s francouzskými okny, podkroví je ve skutečnosti ustupujícím nadzemním podlažím, sám stavebník je označuje jako přízemí a 3. nadzemní podlaží. Odmítá, že by nedošlo ke změně objemu stavby. Namítá, že žalovaný tento závěr nikterak neodůvodnil a rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné. Namítá, že v rámci změny stavby došlo též ke změně zateplovacího systému, čímž se zvětšila zastavěná plocha každého z dvojdomů o 1,6 m² oproti projektové dokumentaci pro územní rozhodnutí a stavební povolení. K tomu poukazuje na geometrický plán č. 26/2018, který stavebník přiložil k návrhu na zápis rozestavěné budovy do katastru nemovitostí.
6. Žalobce dále poukazuje na to, že změnou stavby dochází ke změně založení stavby a nosných konstrukcí, a mělo tedy, i pokud by se odhlédlo od skutečnosti, že stavba byla v té době již provedena, proběhnout správní řízení o změně stavby před dokončením dle § 118 odst. 3 stavebního zákona.
7. Žalobce vytýká žalovanému, že se nevypořádal s námitkou, že se změna dotýká veřejných zájmů chráněných zvláštními předpisy, zájmu na ochraně podzemních vod a archeologického dědictví. Žalovaný nemohl být též schopen ověřit, zda projektová dokumentace, s níž vyslovil souhlas Hasičský záchranný sbor Středočeského kraje, je totožná s dokumentací předloženou stavebnímu úřadu.
8. Dále žalobce namítá, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami, že stavba byla realizována před povolením změny stavby a vyhotovením projektové dokumentace, dle

níž měla být dle záznamu stavebního úřadu provedena, a to po podání námitek žalobce, jejichž vypořádání se stavební úřad vyhnul postupem dle § 118 odst. 6 stavebního zákona. Uvedl, že stavba byla zahájena v dubnu 2017 a hrubá stavba byla dokončena v říjnu 2017. Žalobce rovněž namítá, že se žalovaný nevypořádal s námitkou, že stavba je realizována na základě stavebního povolení, které pozbylo platnosti, neboť stavebník nezahájil provádění stavby ve lhůtě dvou let. I ze změny založení domů a kompletní změny konstrukce je patrné, že stavba, která byla zahájena v dubnu 2017, je jinou stavbou, než která byla v roce 2009 povolena. Rozhodnutí o změně stavby před dokončením tedy nemohlo být vydáno a mělo být zahájeno řízení o odstranění nepovolené stavby. Stavební úřad však vyčkal téměř úplného dokončení nepovolené stavby, kterou se poté pokusil bez provedení řízení legalizovat zápisem ve stavebním deníku, ačkoli skutečnost, že stavba byla prováděna v rozporu s původní projektovou dokumentací, byla vzhledem k odlišnému založení a konstrukci zcela zjevná.

9. V doplnění žaloby ze dne 25. 8. 2018 žalobce uvádí, že po podání žaloby se ve věci vedené u zdejšího soudu pod spisovou značkou 55 A 38/2018 seznámil s předmětnou projektovou dokumentací, která je součástí spisu. Zjistil řadu zjevných chyb a nesrovnalostí, které svědčí o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobce se domnívá, že projektant se snažil zakrýt rozpor změny s územním rozhodnutím. V projektové dokumentaci se deklaruje soulad s územním plánem pro danou lokalitu, pro kterou je stanovena podlažnost 2 + S. Územní plán platný v roce 2009 rozlišoval podlažnost 2 + S, tedy dvě nadzemní podlaží a střecha (bez podkroví), a 2 + P (dvě nadzemní podlaží a podkroví). Aktuálně platný územní plán z roku 2014 nestanoví podlažnost, ale maximální výšku devět metrů pro rodinné domy, čemuž rovněž předmětná stavba neodpovídá. Tvrzení projektanta o souladu s územním plánem je tedy nepravdivé. Projektant neúplně uvedl výčet pozemků dotčených prováděním stavby, neboť opomněl pozemek X, ačkoli jsou na něm umístěny kanalizační a plynové přípojky a je uveden v územním rozhodnutí a stavebním povolení č. j. 1417s/25797/2008/Po. Stavební práce na tomto pozemku probíhaly a byl zde umístěn stavební materiál a stavební zařízení. Tímto omezil též výčet vlastníků sousedních pozemků. Z projektové dokumentace je patrné, že nahrazením původní svislé konstrukce z cihelných bloků Porotherm o šířce 240 mm v prvním podzemním podlaží železobetonovou stěnou o šířce 200 mm došlo k zvětšení rozměru místností. Tvrzení projektanta, že změna neměla vliv na výměru, je nesprávné, stejně jako uvedené výměry místností v prvním podzemním podlaží. Přepočítáním výměr je zřejmé, že žádný z bytů nemá výměru pod 60 m² (projektant uvádí pro byt A1 součet výměr 59,67 m², ve skutečnosti však činí 60,78 m², v případě bytu B1 projektant uvádí 59,87 m², ve skutečnosti ale byt má 60,45 m²). Určení, zda výměra bytu přesahuje 60 m² je rozhodující pro stanovení počtu parkovacích míst, které je povinen stavebník ke každému bytu zřídit. K tomu poukazuje na Doplněk směrné části územního plánu města 4.6.1. Doprava v klidu z 15. 2. 2006. Tato chyba měla být stavebnímu úřadu zřejmá. Tímto způsobem stavebník „ušetřil“ celkem 8 parkovacích míst. Jelikož otázka počtu parkovacích míst je řešena v rámci územního řízení, zvětšení výměry bytů se dotklo podmínek územního rozhodnutí. Dále namítá, že v důsledku konstrukční změny nemá již každý z dvojdomů vlastní základy, ale tři společné piloty, u nichž nelze určit, ke které stavbě náleží. Nejedná se tedy o dvojdom, ale jediný dům s šesti bytovými jednotkami, tedy dům bytový. Tato skutečnost měla být stavebnímu úřadu zřejmá. Změnu tedy nebylo možné schválit postupem dle § 118 odst. 6 stavebního zákona. Žalobce poukazuje také na skutečnost, že Ústav archeologické péče si vyhradil provedení předběžného archeologického průzkumu

před provedením výkopů pro uložení elektrického vedení, a lze tedy předpokládat, že by tím spíše požadoval provedení průzkumu před realizací 75 vrtů.

10. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření opakuje obsah napadeného rozhodnutí. Uvádí, že jelikož se změna stavby před dokončením dotýká pouze konstrukčního systému a změn ve vnitřních prostorách bytových jednotek, nemůže taková stavební činnost s ohledem na vzdálenost 40 m od stavby žalobce a případně vznikající imise při vlastním provádění stavebních změn a související dopravu bezprostředním přímým způsobem zasáhnout do práv žalobce a zásadně ovlivnit užívání jeho nemovitosti. Dle žalovaného tedy nebyl splněn předpoklad dle § 109 písm. c) stavebního zákona pro účastenství žalobce v řízení o změně stavby, jejíž realizace působí nesrovnatelně mírnější účinky ve vztahu k právům majitelů sousedních pozemků než od základů stavěná stavba, která prošla v minulosti stavebním řízením.
11. V replice žalobce zdůrazňuje, že žalovaný dovozuje absenci účastenství žalobce z nesprávných tvrzení ohledně rozsahu změny stavby, jejichž zpochybnění bylo i předmětem odvolání žalobce ze dne 12. 3. 2018. Žalobce odmítá tvrzení žalovaného, že se změna stavby před dokončením nedotýká podmínek územního rozhodnutí. Do rozporu s územním rozhodnutím se dostal způsob využití, neboť se jedná o změnu původně povolených rodinných domů na domy bytové. Došlo též ke zvětšení rozměrů v důsledku změny zateplovacího systému a v důsledku změny výměr bytů, na nichž závisí počet parkovacích míst, se změna dotýká parkování, tedy podmínek dopravy v klidu. Odmítá tvrzení žalovaného, že změna stavby působila nesrovnatelně mírnější účinky, došlo-li k založení stavby na betonových pilotech namísto původních hloubených základů. Jedná se v podstatě o stavbu od základů novou, neboť byl změněn způsob jejího založení, vodorovné i svislé konstrukce a vnitřní členění včetně účelu užívání. Stavební úřad změnou stavby před dokončením umožnil osobě zúčastněné na řízení obejít podmínky územního plánu. Stavba v podobě, v níž ji stavební úřad schválil zápisem do stavebního deníku, by nemohla získat územní rozhodnutí a stavební povolení. Žalovaný učinil závěry o nedostatku účastenství žalobce na základě posouzení merita věci, ovšem bez toho, aby věc skutečně meritorně projednal. V tomto směru žalobce poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2007, č. j. 5 As 33/2007-69, a ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68.
12. Osoba zúčastněná na řízení považuje žalobu za nedůvodnou. Má za to, že žalobcova práva dotčena nebyla. Uvedla, že žalobce s ní vede od roku 2011 soudní spor u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 31 C 121/2011, v němž se jako kupující domáhá po osobě zúčastněné jako prodávající odstranění vad na rodinném domě č. p. X na pozemku parcelní číslo st. X, st. X a X a zaplacení náhrady škody vzniklé tím, že okolní rodinné domy rozdělila na bytové jednotky. O tomto nároku nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Zdůrazňuje, že žalobce v kupní smlouvě vzal na vědomí, že na vedlejších pozemcích bude realizována druhá etapa výstavby rodinných domů. Předmětná věc má souvislost s výše uvedeným sporem, neboť žalobce navrhl osobě zúčastněné na řízení uzavření smíru, dle něhož by mu uhradila část uplatněné náhrady škody, a žalobce by se zavázal dále proti ní nebrotit. Osoba zúčastněná na řízení na návrh žalobce nepřistoupila, neboť považuje uplatněný nárok na náhradu škody za nedůvodný. Jelikož byl žalobce na výstavbu upozorněn, nebyl na svých právech zkrácen. Namítá také, že žalobní návrh je zmatený, neboť žalobce brojí proti rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání z důvodu, že bylo podáno osobou, která není účastníkem. Žalobce popisuje, v čem spatřuje

dotčení na svých právech, poukazuje však pouze na rozkopání pozemní komunikace a obtěžování hlukem. Dále se pak zabývá podobou a dispozicí domů a vznáší námitky týkající se projektové dokumentace. Tyto námitky a skutečnosti jsou však bezpředmětné, neboť nezasahují do práv žalobce. Žalobce byl ve smlouvě informován o budoucí výstavbě, přičemž každá stavební činnost je spojena s obdobnými imisemi, které jsou dotčené osoby povinny strpět. Dále uvádí, že změna stavby před dokončením se nedotkla územního rozhodnutí, neboť objemová hmota a způsob využití zůstaly totožné. Na základě územního rozhodnutí o umístění stavby bylo o výstavbě pravomocně rozhodnuto, a již z tohoto důvodu není žaloba důvodná.

13. Žalobce v reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení uvádí, že soukromoprávní vztahy a spory s žalovaným nejsou v projednávané věci významné a nemají vliv na posouzení zákonnosti napadeného a prvostupňového rozhodnutí. Potvrdil, že od osoby zúčastněné na řízení koupil řadový rodinný dům a že kupní smlouva obsahovala ujednání, dle něhož žalobce bere na vědomí skutečnost, že po podpisu smlouvy bude na vedlejších pozemcích realizována druhá etapa výstavby rodinných domů. Odmítá, že by byl upozorněn na výstavbu, která byla zahájena v roce 2017. Informace ve smlouvě se týkala 57 řadových rodinných domů, které nyní osoba zúčastněná na řízení označuje jako tzv. první etapu, ačkoli původně měla výstavba proběhnout v etapách. Žalobce navíc nebrojí proti výstavbě jako takové, ale proti výstavbě bez platného stavebního povolení, v rozporu s územním rozhodnutím a v rozporu s územním plánem. S osobou zúčastněnou na řízení vede spor o nároky z vad a o náhradu škody. Uvedl, že třináct z patnácti žalobních nároků bylo již žalobci pravomocně přiznáno. Návrh smíru ze strany žalobce ze dne 10. 11. 2016 se netýkal výstavby, která byla zahájena v dubnu 2017 oplocením staveniště. Dále žalobce odkazuje na argumentaci v žalobě. Poukazuje na to, že osoba zúčastněná na řízení svá tvrzení, že objemová hmota a způsob využití novostaveb zůstal nezměněn, nikterak nedokládá. Tím, že původní rodinné dvojdomy byly umístěny na jednu základovou desku a sdílejí tři základové piloty, se staly jedním domem se šesti bytovými jednotkami, a tedy bytovým domem dle § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
15. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
16. V projednávané věci bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno podle § 118 odst. 6 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení může stavební úřad změnu stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby. Rozhodnutí je stavebníkovi oznámeno zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě; stavební úřad jej následně bez zbytečného odkladu zaznamená do spisu, podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí. Za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, judikatura nepovažovala zápisy ve stavebním deníku za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.,

jež by bylo možno napadnout správní žalobou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2008 č. j. 3 As 30/2007-50). S novou právní úpravou se však situace změnila, neboť zápis ve stavebním deníku se stal formou oznámení rozhodnutí vydaného na místě za specifických okolností vymezených původně v § 118 odst. 3, nyní v § 118 odst. 6 stavebního zákona. Právní úprava tedy z hlediska formálního výslovně předpokládá vydání rozhodnutí, byť zjednodušeným postupem, a tímto rozhodnutím se materiálně konstituuje právo provádět stavbu v rozsahu změn oproti původnímu povolení. To plně odpovídá též úmyslu zákonodárce vyjádřenému v důvodové zprávě k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění stavební zákon, k ustanovení § 118 odst. 6 stavebního zákona, v níž se uvádí, že „[t]aké v tomto případě se jedná o rozhodnutí, proto je doplněn způsob rozhodování stavebního úřadu.“ S ohledem na změnu právní úpravy není původní judikatura použitelná a rozhodnutí oznámené zápisem do stavebního deníku, respektive rozhodnutí o odvolání proti takovému rozhodnutí podanému osobou, která tvrdí, že je opomenutým účastníkem, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015-50 a ze dne 1. 7. 2015, č. j. 1 As 10/2015-50), a tato žaloba je tedy přípustná. V projednávané věci se přitom není třeba zabývat hypotetickou situací, kdy by opomenutý účastník nebyl o rozhodnutí informován, nepodal odvolání a žalobu proti rozhodnutí a námitky uplatňoval až v žalobě proti kolaudačnímu souhlasu.

17. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů vycházející ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přičemž o věci rozhodl bez jednání, neboť žalobce s projednáním věci bez jednání vyslovil souhlas a žalovaný na výzvu soudu nesdělil, že by s tímto postupem nesouhlasil, a má se tedy za to, že s tímto postupem souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.); nadto soud dospěl k závěru, že je na místě postup podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.
18. Změnou stavby před jejím dokončením se rozumí změna v provádění stavby oproti jejímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem, nebo autorizovaným inspektorem (§ 2 odst. 6 stavebního zákona). V řízení o změně stavby před dokončením dle § 118 stavebního zákona, které je v podstatě „malým stavebním řízením“, si stavební úřad musí autonomně stanovit okruh účastníků a prověřit, zda je stavebníkem požadovaná změna v souladu se zákonem, prováděcími předpisy a závaznými stanovisky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101). Okruh účastníků řízení o změně stavby před dokončením je povinen určit stavební úřad za přiměřeného použití ustanovení § 109 stavebního zákona (popřípadě též § 85 stavebního zákona, vyžaduje-li změna stavby před jejím dokončením změnu územního rozhodnutí a je rozhodováno ve spojeném řízení), a to v závislosti na jejich možném dotčení změnou, o jejíž povolení stavebník žádá. Účastníkem řízení o změně stavby je ten, jehož práv se právě projednávaná změna dotýká [§ 109 odst. 1 písm. e) citovaného zákona]. Pro přiznání pozice účastníka řízení postačí pouhá možnost, že k dotčení práv vlivem změny stavby dojde. Skutečné dotčení a jeho míra je pak následně řešena v rámci meritorního projednání žádosti o povolení změny stavby za účasti potenciálně přímo dotčených osob, které v něm mohou na základě seznámení se s dokumentací vznášet námitky. Zvláštním druhem změny stavby před jejím dokončením je změna stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení. Takovou změnu může stavební úřad schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby (§ 118 odst. 6 stavebního zákona). Z povahy věci povolit tuto změnu stavby před jejím dokončením je možné formou rozhodnutí na místě dle § 118 odst. 6 stavebního zákona jen v případě menších změn, jejichž soulad s právem a absence rozporu s právy ostatních účastníků je

naprosto evidentní (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 45 A 118/2017-123).

19. Postup podle § 118 stavebního zákona lze zásadně 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, jde-li o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení, anebo dodatečným povolením stavby postupem podle § 129 citovaného zákona, jde-li o podstatnější změnu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101). Z ustanovení § 118 stavebního zákona a definice změny stavby před dokončením též vyplývá, že předpokladem, aby stavební úřad mohl povolit požadovanou změnu stavby oproti jejímu povolení, je existence povolení vydaného dle stavebního zákona ve smyslu § 118 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, které vyvolává právní účinky.
20. Podle § 68 odst. 1 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Podle odst. 3 téhož ustanovení se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
21. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že, „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č.j. 9 As 71/2008-109). Obdobně z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že „[n]evypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84).
22. Napadené rozhodnutí se zabývalo pouze otázkou přípustnosti odvolání a účastenství žalobce. Bylo tedy povinností žalovaného odůvodnit, zda žalobce mohl být změnou stavby před dokončením povolenou dle § 118 odst. 6 stavebního zákona a postupem stavebního úřadu přímo dotčen ve svých právech. Byl též povinen vypořádat se se všemi odvolacími námitkami žalobce, které mohly mít vliv na posouzení jeho účastenství a přípustnost odvolání. Je povinností správních orgánů posoudit, kteří z vlastníků „sousedních“ pozemků a staveb na nich mohou být rozhodnutím o změně stavby před dokončením dotčeni. Toto posouzení není v odvolacím řízení omezeno rozsahem odvolacích námitek, neboť žalovaný odpovídá za soulad rozhodnutí s právními předpisy. Změna stavby před jejím dokončením může být povolena formou rozhodnutí na místě dle § 118 odst. 6 stavebního zákona jen tehdy, pokud se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení; jen za splnění mimo jiné této podmínky je účastníkem řízení pouze stavebník a nikdo jiný. Bylo tedy třeba zejména posoudit povahu změn stavby, o jejichž

povolení osoba zúčastněná na řízení žádala, a zvážit, zda je dána reálně představitelná možnost dotčení práv žalobce jako vlastníka sousedního (nikoli nutně mezujícího) pozemku.

23. Soud se neztotožňuje s obecným konstatováním žalovaného, že jakákoli změna konstrukčního systému stavby se nemůže dotknout práv vlastníka nemovitosti ve vzdálenosti 40 metrů a že realizace jakéhokoli konstrukčního systému stavby je spojena s obdobnými imisemi. Žalovaný se nikterak nezabýval konkrétní změnou konstrukčního systému a možným podstatným zvýšením hlukových imisí, které mohou být s provedením odlišné konstrukce stavby spojeny, a které je v daném případě s ohledem na změnu na pilotové založení stavby, jež je popsáno v souhrnné technické zprávě, reálně myslitelné, a to i ve vztahu k vlastníku pozemku, jehož součástí je stavba rodinného domu, který se nachází cca ve vzdálenosti 40 metrů od stavby. Námitka žalobce je tedy důvodná.
24. Závěr žalovaného, že se požadované změny nikterak nedotýkají podmínek územního rozhodnutí, odůvodněný pouze konstatováním, že se jedná toliko o konstrukční změny a změny vnitřní dispozice, jimiž se nemění objemová hmota ani užívání objektů, není též odůvodněn dostatečně přesvědčivým a přezkoumatelným způsobem, který by měl oporu v předloženém správním spise. Vždy je třeba se zabývat případnou změnou těch podmínek územního rozhodnutí, které by současně znamenaly zásah do práv žalobce. Dle názoru soudu nelze bez dalšího vyloučit, že změny vnitřní dispozice a konstrukčního systému, které nebyly žalovaným v napadeném rozhodnutí specifikovány, mohou vést ke změně výměr bytů. Případné změny výměr bytů, které by ovlivňovaly počet parkovacích míst, se mohou dotknout nejen podmínek územního rozhodnutí, ale také práv žalobce. Touto otázkou se však žalovaný nezabýval, ačkoli posouzení této skutečnosti (tedy konkrétního charakteru změn ve vnitřních dispozicích bytů) může mít vliv na závěr o (ne)dotčení práv žalobce povolenou změnou.
25. Žalovaný se rovněž přezkoumatelným způsobem nevypořádal s odvolací námitkou žalobce vznesenou v odvolání ze dne 12. 3. 2018, že stavební povolení pozbylo platnosti z důvodu nezahájení stavby, ačkoli i tato námitka může být pro posouzení dotčení v právech a účastenství významná. Pokud by totiž stavební povolení skutečně pozbylo platnosti, a neumožňovalo tedy provádění žádné stavební činnosti, nebylo by možné poměřovat míru dotčení v právech prováděním změny stavby se stavem, kdy by byla stavba prováděna dle takového stavebního povolení, respektive poměřovat imise způsobené realizací nového konstrukčního systému stavby na základě povolené změny s imisemi, které by vznikaly při stavební činnosti prováděné dle původního stavebního povolení, jak činí žalovaný, a dospět k závěru, že pokud jsou imise spojené s prováděním nového a původního konstrukčního systému obdobné, nemůže být požadovanými změnami žalobce dotčen na svých právech. Žalovaný se omezil na konstatování, že stavba je povolena a odkázal na povolení ze dne 24. 10. 2008, sp. zn. 1417s/25797/2008/Po, aniž se zabýval tím, zda nedošlo k pozbytí jeho platnosti v důsledku nezahájení stavby, respektive aniž by bylo patrné, na základě jakých podkladů a úvah k tomuto závěru dospěl. Nelze přitom přehlédnout, že předmětná změna stavby zahrnovala změny konstrukčního systému včetně založení stavby. Ačkoli to samo o sobě neznamená, že stavba nebyla zahájena dříve a že stavební povolení pozbylo platnosti, je to důvodem k jistým pochybnostem. Žalovaný se odvolacími námitkami, v nichž žalobce poukazoval na pozbytí platnosti stavebního povolení, nevypořádal, ačkoli mohly mít vliv na posouzení možného dotčení práv žalobce, a jeho rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Závěr

o platnosti stavebního povolení nemá ani oporu v předloženém správním spisu, v němž se k této otázce nachází pouze stanovisko stavebního úřadu, který toliko konstatoval, že platnost stavebního povolení nezanikla a jeho platnost potvrdil Krajský úřad Středočeského kraje a soud, na žádná konkrétní rozhodnutí však neodkázal. Námitky žalobce, že se žalovaný s jeho odvolacími námitkami nevypořádal, jsou tedy důvodné.

26. Pro úplnost soud poznamenává, že z hlediska posouzení účastenství žalobce není významné namítané dotčení veřejných zájmů, není-li současně konkrétně tvrzeno, že by tím bylo dotčeno právo žalobce a v čem toto dotčení spočívá, a její nevypořádání tedy nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Rovněž námitky žalobce, v nichž s ohledem na povahu změn (změna založení stavby a nosné konstrukce) namítá nezákonnost postupu dle § 118 odst. 6 stavebního zákona, nejsou pro posouzení jeho účastenství podstatné. Ve fázi posouzení přípustnosti odvolání nebylo též nezbytné se zabývat námitkou, že změna stavby byla provedena před rozhodnutím o změně a před zhotovením projektové dokumentace. V tomto směru nelze přehlédnout, že možnost dotčení v právech by byla předpokladem účasti též v řízení o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 109 a § 85 stavebního zákona).
27. V návaznosti na vyjádření osoby zúčastněné na řízení soud konstatuje, že pro posouzení účastenství žalobce v řízení o změně stavby před dokončením z hlediska stavebního zákona a možného dotčení v právech není rozhodné, že žalobce v rámci ujednání kupní smlouvy obecně vzal na vědomí realizaci výstavby druhé fáze rodinných domů na vedlejších pozemcích. Osoba zúčastněná na řízení neuvádí a nedokládá, že by žalobce vyjádřil souhlas s konkrétní podobou stavebního záměru, který měl být proveden. Obecné vzetí výstavby na vědomí, byť by se týkalo předmětné lokality, nezbavuje potencionálně dotčené vlastníky sousedních pozemků nebo staveb práva uplatňovat námitky proti způsobu provádění stavby či jejímu užívání, neboť konkrétní způsob provádění (změny) stavby a užívání mohou výkon jejich vlastnického práva ovlivnit. Mohou proto mít legitimní zájem například na stanovení určitých podmínek provádění stavby, případně i jejího užívání, jakož i na tom, aby tato stavba byla prováděna dle platného stavebního povolení. Nelze též přehlédnout, že žalobce namítá, že v rozporu s územním rozhodnutím dochází ke změně rodinných domů na domy bytové. Jak bylo shora uvedeno, možnost dotčení práv žalobce povolením změny stavby nelze a priori bez dalšího vyloučit. Soukromoprávní spor mezi osobou zúčastněnou na řízení a žalobcem není pro posouzení dotčení práv žalobce podstatný, přičemž ani návrh soudního smíru nikterak nesvědčí o tom, že by se v daném případě ze strany žalobce jednalo o účelový a šikanózní výkon práva.
28. Soud s ohledem na výše uvedené žalobou napadené rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a podle § 76 odst. 1 písm. b) z důvodu, že nemá oporu ve spise, a podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. Vysloveným právním názorem jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
29. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a má tedy právo na náhradu nákladů řízení. Náklady jsou tvořeny náhradou zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Žalobce další náklady nevyčísil, přičemž vyhláška č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu, na řízení vedená dle soudního řádu správního nedopadá (viz

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79). Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit podle § 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

30. O nákladech osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 5. s. ř. s. tak, jak je uvedeno ve výroku III rozsudku, neboť této osobě nevznikly žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, za situace, kdy soud této osobě žádnou povinnost neuložil.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí 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). Připadne-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 31. května 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu