



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobců: **a) RNDr. J. D., b) Ing. S. V., c) Ing. P. T.**, všichni zastoupeni Mgr. Janem Vihanem, advokátem se sídlem Štefánikova 16/29, Praha 5, **d) RNDr. M. D., CSc.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **YIT Stavo s. r. o.**, se sídlem Generála Píky 430/26, Praha 6, zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2018, č. j. MHMP 1745102/2018, sp. zn. S-MHMP 1149166/2018/STR, v řízení o kasační stížnosti žalobce c) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2019, č. j. 11 A 258/2018 – 53,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobci a), b), c) a d) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci a), b), c) [řízení původně vedeno pod sp. zn. 11 A 258/2018] a žalobkyně d) [řízení původně vedeno pod sp. zn. 11 A 68/2019] se dvěma samostatnými žalobami podanými u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2018, č. j. MHMP 1745102/2018, sp. zn. S-MHMP 1149166/2018/STR (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byla jako nepřipustná zamítnuta společná odvolání žalobců a), b) a c) a samostatné odvolání žalobkyně d) proti rozhodnutí Úřadu městské části Prahy 5, obor stavební (dále jen „prvostupňový správní orgán“ či „stavební úřad“) ze dne 17. 1. 2018, č. j. MC05 4767/2018, sp. zn. MC05/OSU/7744/2017/No/Koš.p.1838/1 (dále jen „rozhodnutí o změně stavby“), jímž stavební úřad podle § 118 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) povolil na žádost stavebníka - osoby zúčastněné na řízení změnu stavby „*Bytový dům Aalto Cibulka (Bydlení Vinice)*“ na pozemcích parc. č. X, X, X, X, X, X, X, X a X v k. ú X (dále též jen „stavba“) před jejím dokončením. Předmětná stavba předtím byla umístěna územním rozhodnutím prvostupňového správního orgánu ze dne 17. 2. 2009, č. j. OUR.Koš.p.1838/1-20626/08-Za-UR (dále jen „územní rozhodnutí“) a povolena rozhodnutím téhož úřadu ze dne 6. 10. 2015, č. j. OSI.Koš.p.1838/1-23168/2015-No-R (dále jen „původní stavební povolení“).

[2] Žalobce c) v žalobě poukázal na to, že byl účastníkem řízení o povolení předmětné stavby jako osoba, jejíž vlastnické právo může být jejím prováděním přímo dotčeno, neboť je vlastníkem bytové jednotky v sousední budově a spoluvlastníkem dalšího pozemku; mezi účastníky řízení o povolení změny této stavby před jejím dokončením však již zahrnut nebyl. Účastenství ve stavebním řízení je však třeba v souladu s judikaturou vykládat extenzivně; prováděním povolených změn stavby přitom mohlo dojít alespoň k potenciálnímu přímému dotčení jeho vlastnických práv žalobce, a to zejména imisemi hluku, prachu a vibracemi. Žalovaný při posouzení přípustnosti jeho odvolání vycházel pouze z možného dotčení vlastnického práva k bytové jednotce v domě na adrese X, nikoliv však již z dotčení jím spoluvlastněného pozemku parc. č. X, jenž má společnou stometrovou hranici s pozemkem, na němž je prováděna stavba; nebyl tedy dle něj dostatečně zjištěn skutkový stav. Žalobce nesouhlasil s názorem správních orgánů, že příslušné změny stavby nemají relevantní dopad na způsob jejího provádění ani budoucí imise. Měl naopak za to, že jejich povolením se fakticky jedná o zcela jinou stavbu, jejíž realizace se může (alespoň potenciálně) dotknout jeho vlastnických práv. Domníval se, že správní orgány vybraly kritéria pro hodnocení dopadů těchto změn účelově, neboť jejich hlavním záměrem bylo umožnit projednání věci, aniž by musely vypořádávat případné námitky ostatních účastníků. Za nedostatečné označil konstatování žalovaného, že změny stavby nemohou zvýšit imise z jejího provádění, neboť zhotovitel je ze zákona vázán dodržováním přípustných hladin hluku. Nesprávný je dle něj také závěr, že změna zajištění stavební jámy a změna materiálu podzemního podlaží se z hlediska provádění stavby zásadně neliší od původního stavebního povolení. Brojil též proti tomu, že se stavební úřad vůbec nezabýval tím, v jakém stavu rozestavěnosti byla stavba v době, kdy stavebník požádal o její změnu; přinejmenším základy stavby totiž byly zbudovány ještě před tím, než stavební úřad o žádosti stavebníka o povolení změn stavby rozhodl. Většina zásadních změn stavby navíc dle něj není v souladu s územním rozhodnutím, což žalovaný sám připustil; uvedl však, že dané změny nejsou s tímto rozhodnutím v rozporu, jelikož v něm byly stanoveny nadbytečně.

Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 22. 8. 2019, č. j. 11 A 258/2018 – 53 (dále jen „napadený rozsudek“), spojil obě řízení vedená pod sp. zn. 11 A 258/2018 a sp. zn. 11 A 6/2019 ke společnému projednání a rozhodnutí; žaloby poté zamítl. Předeslal, že odvolání všech žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu o změně stavby bylo zamítnuto jako nepřípustné z důvodu, že nebyli účastníky řízení. Předmětem sporu tudíž bylo pouze to, zda žalobci měli být účastníky daného řízení, neboť v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací správní orgán podaným odvoláním věcně nezabývá; taktéž v případě žaloby proti takovému rozhodnutí je proto správní soud oprávněn zkoumat pouze to, zda žalobci nebyli zkráceni na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 As 345/2017 – 20). Městský soud proto naznal, že se nemůže zabývat ani námitkami žalobce c) ohledně věcné správnosti rozhodnutí o změně stavby, ani těmi, jimiž brojil proti procesním pochybením v řízení, pokud nijak nesouvisejí s vymezením účastníků řízení. Neposuzoval ani důvodnost námitky týkající se pochybení stavebního úřadu, že před vydáním rozhodnutí o změně stavby na místě neprověřoval, v jakém stadiu rozestavěnosti se stavba nachází. Žalobce sice tvrdil, že tato námitka je zásadní ve vztahu k určení okruhu účastníků řízení, dle soudu je však spojitost jím uváděných ustanovení stavebního zákona (§ 118 odst. 3 poslední věty a § 112 odst. 1 a odst. 2) dána pouze v tom, že stavební úřad má účastníky řízení ve stanovené lhůtě před ústním jednáním (s nímž může být spojeno ohledání na místě) informovat o zahájení řízení; to však nemá žádný dopad na samotné určení okruhu účastníků takového řízení. Rovněž se nemohl zabývat tvrzením, že stavebník začal s realizací stavby podle změněných parametrů ještě před tím, než stavební úřad o povolení takových změn vůbec rozhodl; neprováděl proto důkazy, které k uvedené námitce žalobce c) navrhl. Nevypořádával se též s námitkou, že řada povolených změn je v rozporu s příslušným územním rozhodnutím, neboť i v tomto případě se jedná o argumentaci týkající se věcného posouzení; ani v tomto případě proto neprováděl navržené dokazování.

[4] K samotné otázce účastenství městský soud konstatoval, že z § 118 odst. 3, odst. 6 věta první a § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona je patrné, že okruh účastníků stavebního řízení o povolení stavby a řízení o změně této (dříve povolené) stavby před jejím dokončením nemusí být nutně shodný; v druhém případě totiž stavební úřad okruh účastníků řízení vymezuje znovu a samostatně. Skutečnost, že byl žalobce c) účastníkem původního stavebního řízení, ještě automaticky neznamená, že měl být rovněž účastníkem řízení o změně stavby. Tím je pouze ten vlastník sousedního pozemku (účastník původního stavebního řízení), jehož vlastnického práva se příslušná změna stavby přímo dotýká; nikoliv každá změna stavby však takové přímé dotčení práv způsobí. Žalobce c) jej odůvodňoval nadměrnými imisemi hluku, prachu a vibracemi způsobenými prováděním stavby ve změněné podobě; k tomu dle něj mělo dojít v důsledku odlišného způsobu zajištění stavební jámy a změny materiálu podzemního podlaží. Soud přitom nezpochybnil tvrzení, že žalobce c) byl po delší období obtěžován zejména zvýšenými hladinami hluku plynoucími ze stavby (příjezd vozidel či vrtání); dospěl však k závěru, že z ničeho nevyplývá, že realizací stavby podle nově schválených parametrů došlo k produkování závažnější hlukové imise, než by tomu bylo v případě původního stavebního povolení.

Žalovaný se námitkou zvýšení hlučnosti a prašnosti realizace stavby v důsledku odlišného založení stavební jámy v napadeném rozhodnutí výslovně zabýval; není tedy pravdivé tvrzení žalobce c), že by žalovaný v tomto ohledu pouze odkázal na dodržování přípustných hladin hluku. Skutečnost, že záporová stěna byla nahrazena stěnou pilotovou, nemůže způsobit změnu hlučnosti a prašnosti provádění stavby. Vrtná souprava se totiž používá jak pro vrtání zápor, tak pro vrtání pilot; jedná se o obdobnou technologii, která nemůže mít jiný dopad na okolí, než ta povolená v původním stavebním řízení. Dle soudu tedy nelze zpochybnit, že zakládání stavební jámy s sebou neslo výrazné imise v podobě hluku a prachu; tyto imise ovšem nebyly jiné, než jaké by s sebou nesla realizace stavby dle původních parametrů. S tímto závěrem přitom žalobce c) nikterak nepolemizoval a ani nepředložil žádný podklad prokazující opak; soud proto neměl důvod závěry napadeného rozhodnutí rozporovat. Přisvědčil též (podpůrně) argumentaci, že stavebník je vázán veřejnoprávními hlukovými limity; byť tedy používal při realizaci stavby jinou technologii, přípustná hladina hluku byla zcela shodná. Otázka faktického dodržování těchto hygienických limitů přitom nebyla předmětem řízení, a tudíž ji nemohl zkoumat. Rozhodnutím o změně stavby tedy dle soudu nebyla aprobeována žádná odlišnost oproti původnímu povolení, která by byla způsobila mít dopad na vlastnická práva žalobce c).

[5] Městský soud zároveň neshledal, že by stavební úřad posuzoval některé změny z jiných hledisek než ostatní; pouze je rozdělil do dvou skupin. Do první zařadil ty, které budou na stavbě navenek vizuálně patrné (tj. snížení počtu sekcí, změna výškového uspořádání, polohy oken a balkonů); do druhé pak ty, které takto patrné nebudou (tj. změna počtu a dispozic bytových jednotek, uspořádání konstrukcí, koncepce izolace, způsobu zajištění bytové jámy a vnitřních rozvodů). V obou případech však posuzoval jejich možný dopad na práva vlastníků sousedních pozemků a dospěl k závěru, že změny žádné skupiny nemohou mít dopad na práva třetích osob.

[6] Nepřisvědčil též tomu, že se správní orgány nezabývaly možným dotčením vlastnického práva žalobce c) k pozemku parc. č. X. Stavební úřad v rozhodnutí o změně stavby výslovně vyjmenoval dle parcelních čísel všechny pozemky, jejichž možné dotčení posuzoval; mezi nimi je uveden jak pozemek parc. č. X (bytový dům ul. X, tak rovněž pozemek parc. č. X. Stavební úřad tedy vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť posuzoval potenciální dotčení též tohoto pozemku. Je sice pravdou, že žalovaný v napadeném rozhodnutí již spoluvlastnictví daného pozemku výslovně nezdůrazňoval (byť zopakoval výčet pozemků, jejichž možné dotčení posuzoval stavební úřad, tedy včetně pozemku parc. č. X), reagoval však především na žalobcovy odvolací námitky, jež byly podány z pozice vlastníka bytové jednotky v domě v ul. X č. p. X (čili pozemku parc. č. X). Tento způsob vypořádání odvolacích námitek dle soudu zcela odpovídá obsahu odvolání, neboť sám žalobce zdůrazňoval, že je jako vlastník bytové jednotky změnami stavby přímo dotčen zejména imisemi hluku a prachu; ostatně ani v žalobě neuvedl žádný konkrétní způsob (zejména druh imisí), jímž by mělo být jeho vlastnické právo k danému pozemku dotčeno. Z rozhodnutí o změně stavby ani ze spisového materiálu navíc nevyplývá, že by se schválené změny stavby dotýkaly pozemků, které sousedí s žalobcem spoluvlastněným pozemkem parc. č. X.

[7] Dle městského soudu tedy žádnou ze změn stavby nemohlo dojít k přímému dotčení vlastnických práv žalobce c); správní orgány proto nepochybily, pokud jej

pokračování

nepovažovaly za účastníka řízení o změně stavby. Nejvyšší správní soud přitom poznamenává, že z napadeného rozsudku shrnul pouze vypořádání námitek žalobce c) [obsahově totožných s námitkami žalobců a) a b)], nikoliv však již pasáže týkající se dalších námitek žalobkyně d), neboť ty nejsou předmětem kasačního přezkumu.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.1 Kasační stížnost žalobce c)

[8] Proti rozsudku městského soudu (vyjma výroku I.) podal žalobce c) [dále též „stěžovatel“] kasační stížnost, ve které navrhl jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Nesouhlasí se závěrem soudu, že jím namítaný nesoulad povolovaných změn stavby s územním rozhodnutím nikterak nesouvisí s vymezením okruhu účastníků řízení o změně stavby před jejím dokončením, neboť se jedná o otázku věcného posouzení. Dle stěžovatele v případě, že je povolovaná změna stavby v souladu s územním rozhodnutím, projedná stavební úřad tuto změnu s účastníky stavebního řízení v rozsahu, v jakém se přímo dotýká jejich práv; ovšem v situaci, kdy povolovaná změna stavby v souladu s územním rozhodnutím není, je nezbytné ji projednat s účastníky územního řízení dle § 85 za přiměřeného užití § 94 stavebního zákona. Je dle něj přitom nesporné, že povolované změny stavby nerespektují podmínky územního rozhodnutí (tento rozpor výslovně připustil i žalovaný); nemohlo proto dojít k zákonnému povolení změny stavby před jejím dokončením ve správním řízení bez účastníků územního řízení dle § 85 stavebního zákona. Stěžovatel poukazuje na zásadu presumpce správnosti správních aktů; příslušné územní rozhodnutí nebylo nikterak pozměněno ani zrušeno, pročez jeho adresáti (včetně stěžovatele) důvodně očekávali, že bude v navazujících řízeních respektováno. Závěry městského soudu fakticky odpírají účastníkům územního řízení jakoukoliv možnost brojit proti porušení podmínek územního rozhodnutí v navazujících správních řízeních, přičemž takový přístup je neakceptovatelný. Stěžovatel se proto domnívá, že městský soud se měl zabývat námitkou týkající se nesouladu povolovaných změn stavby s územním rozhodnutím.

[9] Z napadeného rozsudku pak dle stěžovatele ani nevyplývá, proč městský soud neposuzoval důvodnost námítka týkající se pochybení stavebního úřadu spočívající v tom, že před vydáním rozhodnutí o změně stavby na místě neprověřoval, v jakém stadiu rozestavěnosti se stavba nachází; stejně tak dostatečně nevysvětlil, z jakého důvodu se nezabýval tím, že stavebník začal s prováděním stavby podle změněných parametrů dříve, než stavební úřad vůbec rozhodl o povolení změn stavby. Městský soud ani neozřejmil, proč tyto námitky nijak nesouvisejí s vymezením okruhu účastníků řízení, resp. je považuje za liché, mylné nebo vyvrácené; napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[10] Bylo povinností stavebního úřadu (a následně žalovaného) zjistit, v jakém stavu rozestavěnosti byla stavba v době podání žádosti osoby zúčastněné na řízení o povolení její změny před dokončením. Posouzení této otázky je totiž zcela zásadní, pokud jde o určení okruhu účastníků daného řízení. V případě, že předmětem žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením byly změny, které již byly realizovány či s jejich prováděním již bylo započato (což prokazatelně nastalo v projednávaném případě, kdy z hromadných sdělovacích prostředků vyplývá, že minimálně základy stavby byly

zbudovány ještě před tím, než stavební úřad rozhodl o žádosti osoby zúčastněné na řízení o povolení změn stavby, přičemž jedna z požadovaných změn se týkala právě provádění základů stavby), měly být tyto nepovolené změny stavby projednány v řízení o dodatečném povolení, a to i za účasti stěžovatele, nikoliv legalizovány ve správním řízení bez účasti vlastníků sousedních nemovitostí. Stavební úřad se však v odůvodnění rozhodnutí o změně stavby omezil pouze na konstatování, že upustil od ohledání na místě, neboť mu byly poměry staveniště dobře známy, aniž by však jakkoliv popsal, v jakém stavu rozestavěnosti se stavba skutečně nacházela; žalovaný se touto otázkou rovněž nijak nevypořádal. Městský soud se přitom touto námitkou také odmítl zabývat.

[11] Stěžovatel je toho názoru, že již pouhý výčet povolovaných změn bez dalšího odůvodňuje nutnost jejich projednání se všemi účastníky původního řízení o povolení stavby, neboť nelze žádným způsobem objektivně prokázat, že „nová“ stavba i po těchto změnách bude mít na okolí stejný vliv jako stavba, pro kterou bylo vydáno původní stavební povolení. Nelze tedy dle stěžovatele vyloučit možnost přímého dotčení práv vlastníků sousedních nemovitostí vlivem těchto změn původně povolené stavby. Závěrem poukázal na judikaturu týkající se extenzivního výkladu k otázce účastenství vlastníků sousedních nemovitostí v řízení o povolení stavby (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 As 30/2007 – 161, či nálezu ÚS ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04).

II.2 Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

[12] Osoba zúčastněná na řízení nejprve vysvětlila, že začala na základě původního stavebního povolení provádět stavbu; v průběhu prací však byly zjištěny do té doby neznámé hydrogeologické poměry v dané lokalitě, na jejichž základě byla nucena přistoupit k žádosti o změnu stavby před jejím dokončením. Spolu s tím požádala také o některé další dílčí změny proti původnímu stavebnímu povolení; nejednalo se však o změny podstatné, natož aby mohly (byť potenciálně) zasáhnout do práv stěžovatele. Veškeré změny, které byly povoleny rozhodnutím o změně stavby, odpovídají limitním hodnotám stanoveným v původním rozhodnutí. Značná část přitom měla povahu pouze estetických změn, které neměly dopad na celkový ráz a podobu stavby; takové změny jsou před dokončením staveb dle ní zcela běžným jevem. Zdůrazňuje, že stěžovatel proti samotnému umístění stavby ani proti původnímu rozhodnutí o stavebním povolení nepodal žádné opravné prostředky.

[13] Napadený rozsudek je dle ní přezkoumatelný, neboť městský soud ve vztahu k námitkám stěžovatele ohledně neprověření stádia rozestavěnosti stavby stavebním úřadem, rozporu povolovaných změn stavby s územním rozhodnutím, započetí s prováděním stavby podle změněných parametrů před povolením příslušných změn či procesních pochybení v řízení jasně konstatoval, že se těmito námitkami nemohl zabývat, neboť nikterak nesouvisí s otázkou účastenství v řízení. S tím se zcela ztotožňuje; tyto skutečnosti se nemohou nijak dotknout vlastnických práv stěžovatele, pročez nemají žádný dopad na určení okruhu účastníků řízení.

[14] Městský soud v napadeném rozsudku dostatečně posoudil všechny námitky týkající se potenciálního dopadu změn stavby na práva třetích osob, zejména z pohledu namítaných imisí hluku, prachu a vibrací; vypořádal se s nimi správně tak, že oproti

pokračování

původně navrhované stavbě nebudou mít její změny dopad na práva třetích osob. Tvrzení stěžovatele, že rozsah a charakter povolených změn představuje fakticky novou stavbu zásadně odlišnou od té dle původního rozhodnutí, bylo vyvráceno. I v případě, že by však k povolení změn stavby byla vyžadována stěžovatelem namítaná změna územního rozhodnutí (což dle osoby zúčastněné na řízení není pravda), by v souladu s § 118 odst. 2 stavebního zákona bylo možné o takové změně rozhodnout ve společném územním a stavebním řízení; na toto řízení by se přiměřeně použil § 94 stavebního zákona, dle něž se při změně územního rozhodnutí obdobně použijí ustanovení o územním řízení. Účastníky řízení o změně územního rozhodnutí by tak ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona byly opět pouze osoby, jejichž vlastnické právo k sousedním nemovitostem by mohlo být změnou územního rozhodnutí přímo dotčeno. Povolené změny stavby se nacházejí v limitních hodnotách původního rozhodnutí, tedy reálně nemají žádný negativní dopad do práv stěžovatele, naopak jsou pro něj v řadě případů příznivější než řešení stavby dle původního stavebního povolení. Stěžovatel navíc netvrdí ani neprokazuje, že by případnou změnou územního rozhodnutí bylo jeho vlastnické právo jakkoli dotčeno; nebyl by proto účastníkem takového řízení. Pro úplnost osoba zúčastněná na řízení poukazuje na to, že souladem změny stavby s územním rozhodnutím se detailně zabýval stavební úřad v rozhodnutí o změně stavby; konstatoval, že projektová dokumentace je v souladu s územním rozhodnutím, a to zejména v částech týkajících se umístění stavby na pozemku, její hmotou a funkcí, zátěží na okolí a počtem parkovacích míst. Soulad stavby s územním rozhodnutím byl následně přezkoumán i žalovaným, který v napadeném rozhodnutí naznal, že změna stavby nevyvolá nutnost jejího projednání v územním řízení, neboť dokumentace změny stavby je zpracována v souladu s územním rozhodnutím.

[15] Vědoma si toho, že věcné výhrady stěžovatele ke stavbě nesouvisí s otázkou jeho účastenství v řízení o změně stavby, a nejsou tak ani předmětem řízení o kasační stížnosti, reagovala osoba zúčastněná na řízení dále na jednotlivé žalobní námitky [jak stěžovatele, tak žalobkyně d)]. Tyto dle ní nejsou důvodné, tudíž i pokud by byly v napadeném rozsudku přezkoumávány, musely by být zamítnuty. Zároveň popřením těchto námitek chtěla doložit, že stěžovatel nemohl být rozhodnutím o změně stavby ani potenciálně dotčen na svém vlastnickém právu, a proto ani nemohl být účastníkem řízení. Obsáhle a podrobně se vyjádřila k problematice úprav dispozice stavby, ke změnám počtu bytů a vnitřních dispozic stavby, ke změně výšky stavby, zajištění stavební jámy a stínění.

[16] K námitkám, že se žalovaný dopustil vad řízení tím, že se nezabýval aktuálním podobou rozestavěné stavby, a tím, že osoba zúčastněná na řízení zahájila realizaci změn vyplývajících z rozhodnutí o změně stavby ještě před vydáním tohoto rozhodnutí, konstatuje, že obě tyto skutečnosti se nezakládají na pravdě; stěžovatel navíc tato svá tvrzení nikterak relevantně nepodložil a neprokázal. Celá realizace stavby probíhala zcela standardně a v souladu se zákonem. Stavební úřad vydal původní rozhodnutí, na základě kterého byly započaty práce na stavbě; v rámci těchto prací se ukázalo, že bude zapotřebí některé části stavby změnit. Proto požádala stavební úřad o změnu původního stavebního povolení. Až na základě rozhodnutí o změně stavby pak přistoupila k realizaci změn v souladu s předmětným rozhodnutím; nutnost změn spočívajících ve způsobu provedení základů přitom vyvstala teprve během realizace stavby, a proto bylo v průběhu budování základů (po výkopových pracích) požádáno o změnu stavby před dokončením. Je tedy

možné, že stěžovatel vyvozoval mylně své námitky z toho, že již stavba započala; k výstavbě pozměněných částí stavby však došlo až po právní moci rozhodnutí o změně stavby. Osoba zúčastněná na řízení tedy jednoznačně popírá, že by jednala v rozporu s původním stavebním povolením. Stejně tak není pravdivé tvrzení stěžovatele, že se stavební úřad nezabýval stavem rozestavěnosti stavby; ten v rozhodnutí o změně stavby jednoznačně uvedl, že upustil od ohledání na místě, neboť mu jsou poměry staveniště dobře známy. Správní orgány přitom nemají povinnost uskutečnit ohledání na místě v případě, že jsou jim poměry staveniště známy; tato povinnost nevyplývá z žádných právních předpisů, pročez stavební úřad postupoval zcela v souladu s nimi. Stěžovatel navíc vychází z nesprávné představy, že pokud by základy stavby snad byly provedeny jako nepovolená stavba, byl by účastníkem řízení o jejím dodatečném povolení. Dle § 129 odst. 10 stavebního zákona by totiž účastníky řízení o odstranění stavby (či dodatečného povolení stavby) byly opět pouze osoby, které mají vlastnická práva k sousedním nemovitostem a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena. Dodatečným povolením změn stavby by však nedošlo k žádnému dotčení vlastnických práv stěžovatele, který by proto nebyl ani účastníkem tohoto případného řízení.

II.3 Vyjádření žalobkyně d) ke kasační stížnosti

[17] Žalobkyně d) ve svém vyjádření konstatovala, že se plně ztotožňuje s důvody uvedenými stěžovatelem v kasační stížnosti. Nejprve rekapitulovala průběh povolovacích procesů vedoucích k realizaci předmětné stavby; shrnula taktéž konkrétně svůj postup jak v řízení o dodatečné změně stavby (resp. po vydání tohoto rozhodnutí), tak v následném řízení před městským soudem. Dále se vyjadřuje k vypořádání jí (samostatně) formulovaných žalobních námitek, přičemž s právním názorem městského soudu nesouhlasí.

II.4 Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[18] Žalovaný ve vyjádření zdůraznil, že změna stavby se netýkala umístění stavby na pozemku, neměnily se její odstupové vzdálenosti ani maximální výška. Změny se týkají vnitřní dispozice a v souvislosti s tím i rozložení vstupů, oken a balkonů, uspořádání konstrukcí a vnitřních rozvodů; další změnou byl způsob ochrany proti podzemní vodě a technologie provádění stavební jámy, kde místo zápor jsou navrženy piloty. V plném rozsahu se ztotožňuje se závěrem soudu, že předmětem sporu je pouze to, zda stěžovatel měl být účastníkem řízení o změně stavby. Pokud stavebník v průběhu realizace stavby na základě vydaného územního rozhodnutí a stavebního povolení požádá o změnu této stavby před jejím dokončením, je zcela v pořádku, že byla povolena podle § 118 stavebního zákona. Stěžovatelem namítaný nesprávný postup, že mělo být rozhodováno podle § 85 za použití § 94 stavebního zákona, a změna tak měla být projednána s účastníky územního řízení, nemá oporu ve spisu a v dokumentaci. V odvolacím řízení bylo ověřeno, že navrhované změny stavby nevyvolávají nutnost projednání v územním řízení, tudíž vliv stavby na její okolí je ošetřen podmínkami dřívějšího územního rozhodnutí; dokumentace změny stavby je totiž zpracovaná v souladu s územním rozhodnutím. Stavební úřad proto zcela správně do okruhu účastníků řízení zahrnul pouze stavebníka a vlastníky pozemků dotčených stavbou (neopomenutelné účastníky řízení), neboť usoudil, že s ohledem na

pokračování

rozsah změn stavby nemohou být vlastníci sousedních nemovitostí na svých vlastnických právech jejich povolením přímo dotčeni.

II.5 Replika žalobkyně d) k vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[19] Žalobkyně d) v replice na vyjádření osoby zúčastněné na řízení poukázala na to, že proti původnímu stavebnímu povolení podávalo námitky a následně i odvolání občanské sdružení „Za život lidskej“, s nímž spolupracovali vlastníci sousedních pozemků parc. č. X a parc. č. X. Dále pak polemizuje s názory osoby zúčastněné na řízení, jež se týkaly konkrétních důvodů tvrzeného dotčení jejího vlastnického práva k bytové jednotce.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[21] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud předně přisvědčuje městskému soudu v tom, že předmětem soudního přezkumu je v projednávané věci pouze právní otázka, zda stěžovatel (jehož odvolání bylo zamítnuto jako nepřipustné podle § 92 odst. 1 správního řádu) měl být účastníkem řízení o povolení změny stavby či nikoliv. Zcela případný proto byl odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 As 345/2017 – 20, dle něž „setrvale judikuje, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 81). Krajský soud byl ve smyslu výše uvedeného v projednávané věci povinen posoudit žalobu pouze ve výše vymezeném rozsahu, tedy v otázce, zda bylo odvolání stěžovatele vskutku nepřipustné či nikoli. Krajský soud proto nepochybil, když se věcně nezabýval žalobní námitkou (...), která se týkala zákonnosti prvostupňového rozhodnutí a procesu jeho přijímání, což žalovaný meritorně v rozhodnutí v odvolání neposuzoval, neboť odvolání stěžovatele zamítl z formálních důvodů.“ Klíč k tomu, kterými žalobními námitkami se měl městský soud v napadeném rozsudku zabývat, tedy tkví v tom, zdali ta

kteřá konkrétní námitka byla způsobila mít vliv na posouzení otázky účastenství stěžovatele v řízení o povolení změny předmětné stavby.

[24] Stěžovatel v kasační stížnosti především namítá, že se městský soud nezabýval jeho argumentací týkající se nesouladu povolovaných změn stavby s územním rozhodnutím a taktéž vadami řízení spočívajícími v neproověření, v jakém stadiu rozestavenosti se stavba nachází (v důsledku čehož nebylo zohledněno, že stavebník začal s prováděním stavby podle změněných parametrů dříve, než byla jejich změna povolena); obě tyto námitky přitom dle stěžovatele mají přímý vliv na otázku účastenství v řízení o změně stavby. Považuje proto napadený rozsudek za nepřezkoumatelný; zároveň tvrdí nedostatečné zjištění skutkového stavu stavebním úřadem.

[25] Dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona účastníky územního řízení jsou „osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.“

[26] Dle § 94 odst. 1 stavebního zákona „územní rozhodnutí lze změnit na odůvodněnou žádost oprávněného, a to tak, že se jeho dosavadní část nahradí novým územním rozhodnutím. Návrh na změnu územního rozhodnutí projedná stavební úřad v rozsahu této změny. Platnost původního územního rozhodnutí není dotčena, pokud není současně výslovně rozhodnuto o změně jeho platnosti podle § 93 odst. 3.“ Dle odst. 4 téhož ustanovení „při změně nebo zrušení územního rozhodnutí anebo při povolení výjimky se použijí ustanovení o územním řízení obdobně.“

[27] Dle § 109 písm. e) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení „vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno.“

[28] Dle § 118 odst. 1 stavebního zákona „stavebník je povinen provádět stavbu v souladu s jejím povolením vydaným podle tohoto zákona. (...) Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit před zahájením stavby nebo v průběhu provádění stavby“. Dle odst. 2 „změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem nabízejícím územní rozhodnutí. Vyžaduje-li změna stavby před jejím dokončením změnu územního rozhodnutí, je možné rozhodnout o této změně ve společném územním a stavebním řízení, ustanovení § 94 se použije přiměřeně; to neplatí, bylo-li vedeno společné územní a stavební řízení.“ Dle odst. 3 „stavební úřad může na žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením.“ Dle odst. 6 „změnu stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, může stavební úřad 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 případech, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.“

[29] Dle § 129 odst. 2 stavebního zákona „účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení

pokračování

o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.“ Dle odst. 10 pak „účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou povinný, osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.“

[30] Nejvyšší správní soud na základě výše citovaných ustanovení stavebního zákona konstatuje, že účastenství stěžovatele (jakožto vlastníka bytové jednotky vymezené v domě nacházejícím se na sousedním pozemku toho, na němž je realizována předmětná stavba) je nejen v proběhnuvším řízení o změně stavby před jejím dokončením, ale též v případě jím poukazovaných rozhodnutí o této změně ve společném územním a stavebním řízení (z důvodu dle něj nezbytné změny též přecházejícího územního rozhodnutí) či v řízení o dodatečném povolení stavby vždycky závislé na přímé dotčenosti jeho vlastnického práva. Ta přitom musí být způsobena výhradně změnami stavby, které jsou takto (ať už před dokončením stavby či po jejím neoprávněném provedení) povolovány. I pokud by tedy (teoreticky) povolované změny stavby nebyly v souladu s dříve vydaným územním rozhodnutím a mělo správně namísto řízení o dodatečném povolení stavby před jejím dokončením probíhat společné územní a stavební řízení o změně této stavby, stejně tak jako kdyby byla (opět teoreticky) realizována část stavby již podle změněných paramentů dříve, než tyto byly schváleny, a tudíž mělo v tomto rozsahu probíhat řízení o dodatečném povolení této části stavby, v obou případech by nebyl stěžovatel účastníkem takovýchto řízení automaticky (bez dalšího, resp. pouze z titulu toho, že již byl účastníkem původního stavebního řízení), nýbrž by byl účastníkem i těchto řízení jenom v případě, že by povolováním v nich projednávaných změn mohlo být přímo dotčeno jeho vlastnické právo k vlastněné bytové jednotce či části pozemku. Pokud se tedy městský soud v napadeném rozsudku řádně zabýval otázkou, zda povolované změny stavby mohou být jen potenciálně způsobit přímé dotčení vlastnického práva stěžovatele, a usoudil, že rozsah a povaha těchto změn je taková, že k tomu (oproti původnímu stavebnímu povolení) dojít nemůže, je tím zároveň vyloučeno účastenství stěžovatele v jím avizovaných řízeních. Jestliže totiž předmětné změny nejsou způsobitelné zasáhnout do jeho vlastnického práva, nemůže být jejich povolením dotčen, pročez není naplněna ani podmínka účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí či v řízení o dodatečném povolení části stavby. Městský soud proto nepochybil, pokud se (po posouzení povahy povolovaných změn) explicitně nezabýval věcným posouzením důvodnosti některých námitek (souladnost povolených změn s územním rozhodnutím, podoba stavby k okamžiku povolení daných změn), neboť se jedná o argumentaci, o níž nebylo meritorně rozhodnuto v řízení před správními orgány. Je pravdou, že případná důvodnost těchto tvrzení by měla vliv na podobu povolovacího procesu příslušných změn stavby (v části společné územní a stavební řízení, v části řízení o dodatečné povolení stavby), avšak nikoliv na postavení stěžovatele jakožto účastníka v těchto řízeních. Napadený rozsudek proto není nepřezkoumatelný [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k obsahu pojmu nepřezkoumatelnost srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245]; zároveň nelze přisvědčit ani námitce vady řízení před správním orgánem spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu [kasační důvod dle § 103

odst. 1 písm. b) s. ř. s.], neboť žalovaný nebyl v napadeném rozhodnutí oprávněn posuzovat nic víc, než jen otázku účastenství (tedy ani úplnost skutkových zjištění, pakliže neměla vliv na posouzení účastenství).

[31] Je proto na místě v tomto řízení přezkoumat pouze a výhradně to, zda městský soud správně posoudil otázku dotčení vlastnického práva stěžovatele povolenými změnami stavby. Rozhodnutím o změně stavby (ze dne 17. 1. 2018, č. j. MC05 4767/2018, sp. zn. MC05/OSU/7744/2017/No/Koš.p.1838/1) přitom stavební úřad povolil změnu předmětné stavby v rozsahu úpravy „architektonického a dispozičního uspořádání objektu spočívající v:

- redukci počtu sekcí z 10 se samostatnými vstupy na 7 se samostatnými vstupy
- úpravách fasády – změny okenních otvorů a úpravy balkonů, v některých místech zrušení balkonů a nahrazení balkony průběžnými
- změně počtu bytových jednotek na 222 a 28 ubytovacích jednotek, tedy na celkový počet 250 jednotek namísto původních 171 jednotek
- novém uspořádání nosné a dělící konstrukce a komunikačních jader
- změně koncepce izolace spodní stavby
- změně způsobu zajištění stavební jámy – záporové pažení nahrazeno pilotovou stěnou
- změně výškového uspořádání objektu
- změně vnitřních rozvodů TZB,

to vše při zachování maximálních půdorysných, výškových a objemových parametrů a kapacit“ dané územním rozhodnutím a původním stavebním povolením. Současně byla schválena změna dispozic jednotlivých podlaží stavby, tedy změna rozvržení jak nebytové části v podzemním podlaží, tak dispozic jednotlivých bytových jednotek v nadzemních podlažích.

[32] Při zkoumání otázky, kterému z vlastníků sousedních pozemků a staveb na nich bude ve stavebním řízení náležet postavení účastníka, přitom nepostačí pouhá existence jeho vlastnického práva, nebude-li zároveň objektivně existovat možnost přímého dotčení tohoto práva v důsledku umístění či provádění předmětné stavby. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že neurčitý právní pojem „přímo dotčen na vlastnickém právu“ uvedený v § 109 písm. e) stavebního zákona je třeba vykládat vždy s ohledem na konkrétní okolnosti spočívající v povaze stavby a jejích možných dopadech na okolí (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 - 48); blíže se výkladu tohoto pojmu věnoval např. v rozsudku ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 - 111, publ. pod č. 2029/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že „přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různé imise (§ 127 odst. 1 občanského zákoníku). Imisemi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům.“ V rozsudcích ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016 - 38, či ze dne 11. 4. 2019, č. j. 4 As 17/2019 - 68, pak Nejvyšší správní soud vyslovil že „pro naplnění definice účastenství postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno. Tato možnost přitom musí být reálně myslitelná, nikoliv pouze hypotetická. Zároveň musí být splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně. Je povinností správního orgánu v jednotlivých případech posoudit, kteří z vlastníků „sousedních“ pozemků a staveb na nich mohou být konkrétním rozhodnutím dotčeni přímo.“ V návaznosti na to lze zmínit též rozsudek ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011 - 91, v němž Nejvyšší správní soud

pokračování

dovodil, že je „přímým dotčením nutno rozumět takovou možnou změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných relevantních práv těmi, kdo tato práva mají.“

[33] Platí přitom, že „žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením je stavební úřad povinen projednat s účastníky stavebního řízení a s dotčenými orgány, avšak jen v takovém rozsahu, v jakém se změna přímo dotýká práv účastníků, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Jde tedy o to, že stavební úřad bude komunikovat v rámci řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením jen s těmi účastníky a dotčenými orgány, kterých se změna přímo týká. Okruh účastníků se tak znovu určí, a to s ohledem na možné dotčení jejich práv. Vycházet je totiž třeba ze skutečnosti, že stavba samotná již byla „povolena“ a nyní má dojít k její změně. Proto se změny projednají v tom rozsahu, v jakém se dotýkají práv účastníků řízení a chráněných veřejných zájmů. Protože jde o „malé“ stavební řízení, stavební zákon dodává, že na řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením se vztahují přiměřeně (tj. volně, přizpůsobeně) ustanovení o stavebním řízení.“ (viz Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon - online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015).

[34] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelova argumentace týkající se přímo dotčenosti jeho vlastnického práva (nikoliv jiných tvrzených vad řízení) byla značně obecná a nekonkrétní již v žalobě. V ní pouze uváděl, že z „charakteru stavby nevyplývá, že by v dané lokalitě v souvislosti s prováděním povolované změny stavby nedošlo, resp. nemohlo alespoň potenciálně dojít k přímému dotčení vlastnického práva, resp. k dotčení v jiné kvalitě či kvantitě oproti provádění stavby bez povolení řešených změn“; dále stejně neurčitě pokračoval, že „po povolení předmětných změn jde de facto o jinou stavbu, jejíž provádění se jeho vlastnického práva samozřejmě dotknout může (rozhodně to nelze vyloučit)“. Jediným nikoliv zcela abstraktním tvrzením je jeho přesvědčení, že zajištění stavební jámy a změna materiálu podzemního podlaží se z hlediska provádění stavby zásadně liší od původního stavebního povolení; ani z tohoto tvrzení však v žalobě explicitně nevyvozuje konkrétní změnu (zvýšení) jakýchkoli imisí vůči jím vlastněné bytové jednotce, nýbrž se pouze bez dalšího dovolává účastenství v řízení o této změně stavby. Nejvyšší správní soud proto poukazuje na to, že již v řízení žalobě stěžovatel neuváděl žádné zcela individuálně specifikované důsledky změn předmětné stavby, jimiž by byl dotčen na svém vlastnickém právu.

[35] Městský soud v reakci na tato tvrzení stěžovatele poukázal na napadené rozhodnutí, v němž žalovaný k námitce změny zajištění stavební jámy a materiálu podzemního podlaží uvádí, že „fakt, že záporová stěna byla nahrazena stěnou pilotovou, nemůže způsobit změnu hlučnosti a prašnosti provádění. Vrtná souprava se používá jak pro vrtání zápor, tak pro vrtání pilot, jedná se o obdobnou technologii, která nemůže mít jiný dopad na okolí než technologie povolená v původním stavebním řízení“; žalovaný na tomtéž místě dále pokračuje, že „rovněž fakt, že podzemní stavba byla navržena z vodostavebního betonu, nepředstavuje změnu provádění stavby. Vodostavební beton se v podstatě dopravuje i ukládá stejným způsobem, jako beton bez vodotěsných vlastností. Namítané leštění podlahy nesouvisí s tím, že je suterén z vodostavebního betonu, ale s tím, jaká povrchová úprava podlahy bude použita. V textu dokumentace není uvedeno, že by se měnila skladba podlah, citované „leštění“ podlah není předmětem změny stavby před dokončením. Projednávaná změna zajištění stavební jámy nebo

změna materiálu podzemního podloží se z hlediska provádění zásadně neliší od původního stavebního povolení, tudíž není třeba věc s účastníky stavebního řízení znovu projednávat.“ Městský soud proto uzavřel, že nelze zpochybnit, že zakládání stavební jámy pro dotčenou stavbu s sebou neslo výrazné imise v podobě hluku a prachu; tyto imise však nebyly jiné, než jaké by s sebou nesla realizace stavby dle původních parametrů. Správně přitom zdůraznil, že s výše citovaným argumentem žalovaného stěžovatel v žalobě nikterak nepolemizoval a ani nepředložil žádný podklad, který by prokazoval, že založení stavební jámy pilotovou stěnou namísto stěny záporové skutečně přináší vyšší imise hluku, prachu či vibrací.

[36] Argumentačně obdobná situace je i nyní v řízení o kasační stížnosti; v ní totiž stěžovatel přímo k problematice dotčení jeho vlastnického práva odkazuje na znění žaloby (tvrzení, že se jedná de facto o novou stavbu zásadně se lišící od stavby, na niž bylo vydáno původní stavební povolení) a dále zcela obecně uvádí, že „*pouhý výčet projednávaných změn (...) bez dalšího odůvodňuje nutnost projednání těchto změn se všemi účastníky původního řízení o povolení stavby, neboť nelze žádným způsobem objektivně prokázat, že nová stavba, resp. její provádění, bude mít na okolí stejný vliv, jako stavba, pro kterou bylo vydáno stavební povolení a nelze tedy ani vyloučit možnost přímého dotčení práv vlastníků sousedních nemovitostí vlivem této „změny“ původně povolené stavby*“. Stěžovatel tedy nevytýká městskému soudu nevypořádání své jediné dostatečně určité žalobní námitky týkající se dotčení jeho vlastnického práva (imise související se změnou podzemních částí stavby) v napadeném rozsudku. Opětovně pouze neurčitě poukazuje na komplex všech změn, které ve svém souhrnu mají být dle jeho názoru natolik zásadní, že *ipso facto* vyžadují projednání se všemi účastníky původního stavebního řízení. S ohledem na pojetí kasační stížnosti tedy lze poukázat na to, že již v rozsudku ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 - 90, Nejvyšší správní soud upozornil, že „*řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu*“; obdobně v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 92/2015 - 29, připomenul, že „*přezkoumává rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu*“.

[37] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu poukazuje na to, že „*stavební úřady jsou povinny zkoumat, zda jsou tvrzeny skutečnosti, jež zakládají účastenství dané osoby v řízení, a shledají-li, že tomu tak je, musí věcně tyto námitky projednat*“ (viz rozsudky NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, či ze dne 11. 4. 2019, č. j. 4 As 17/2019 – 68). Předmětná stavba přitom povolenými změnami nedoznává takových zásadních úprav, aby ji vskutku bylo možné označovat jako „jinou“ či „novou“ stavbu. Stavební úřad velmi příhodně rozdělil změny stavby do dvou kategorií; do první zařadil ty, které budou na stavbě navenek vizuálně patrné (tj. snížení počtu sekcí, změna výškového uspořádání, polohy oken a balkonů); do druhé pak ty, které vůbec zjevné nebudou (tj. změna počtu a dispozic bytových jednotek, uspořádání konstrukcí, koncepce izolace, způsobu zajištění bytové jámy a vnitřních rozvodů). Nejvyšší správní soud má za to, že druhá kategorie změn (s výjimkou imisí plynoucích ze způsobu provádění prací na podzemní části stavby, o čemž bylo pojednáno výše) nemůže bez dalšího zasáhnout do vlastnického práva stěžovatele, neboť stavba (její provádění ani následně budoucí účinky) nebude mít v takto

pokračování

pozměněné podobě na stěžovatele žádný vliv (ať už imisní či jen vizuální). První kategorie změn by pak potenciálně nějaký dopad na okolí stavby mít mohla; nejedná se však rozhodně o změny tak zásadního charakteru (jak se snaží předejít stěžovatel), že by snad byl jejich vliv do sféry třetích osob (natož všech účastníků původního stavebního řízení) přímo seznatelný a jevil se kauzálně logický už jen z jejich popisu v žádosti o změnu stavby. Zdůraznit je pak třeba také to, že povolovanými změnami jsou zachovány původní maximální půdorysné, výškové a objemové parametry. Městský soud tedy nepochybil, pokud aproboval postup stavebního úřadu (resp. žalovaného), který sám neshledal dotčení třetích osob (vlastníků sousedních nemovitostí) a z toho důvodu s nimi nejednal jako s účastníky řízení. Samozřejmě lze připustit, že povolované změny mohly některé třetí osoby cítit jako určitý zásah do podoby původně povolené stavby; musely by však (v odvolání a následně správní žalobě) jasně identifikovat, která konkrétní dílčí změna stavby před jejím dokončením jim (oproti původně povolené podobě stavby), a přesně v jakém důsledku, přímo zasahuje do výkonu jejich vlastnického práva k sousední nemovitosti (bytové jednotce). To však (s výjimkou letmé argumentace týkající se způsobu provádění stavební jámy, jejíž vypořádání městským soudem není v kasační stížnosti napadáno) není případ stěžovatele. Ten zakládá své opomenuté účastenství v řízení o změně stavby pouze na tom, že dotčení jeho vlastnického práva nelze teoreticky vyloučit; takové zcela obecné a hypotetické konstatování však nelze považovat za relevantní tvrzení skutečností (důvodů dotčení jeho vlastnického práva), jež zakládají jeho účastenství v řízení.

[38] Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že podstatně konkrétnější důvody dotčení svého vlastnického práva k bytové jednotce uváděla v samostatné žalobě žalobkyně d); se závěry městského soudu se přitom zjevně neztotožňuje, což je zřejmé z jejího vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a z repliky k vyjádření osoby zúčastněné na řízení. Podstatné však je, že žalobkyně d) proti napadenému rozsudku nepodala (byť mohla) vlastní kasační stížnost, takže přestože je účastníkem řízení o nyní projednávané kasační stížnosti (srov. § 105 odst. 1 s. ř. s.), přezkum napadeného rozsudku v rozsahu vypořádání výhradně jí formulovaných žalobních námitek není předmětem tohoto řízení. Nejvyšší správní soud proto přihlédl v jejích podáních pouze k té části argumentace, která se týká též kasačních důvodů vyslovených stěžovatelem, neboť pouze on je oprávněn určit rozsah kasačního přezkumu a disponovat kasačním řízením. Jakkoli nelze odhlédnout od toho, že zájem stěžovatele a žalobkyně d) je v tomto řízení shodný (oba se považují za opomenuté účastníky řízení o změně stavby a tvrdí dotčení svého vlastnického práva k bytové jednotce nacházející se v tomtéž bytovém domě), podání vlastní kasační stížnosti (spojené se zaplacením příslušného soudního poplatku) nelze ze strany žalobkyně d) obcházet využitím oprávnění vyjadřovat se k obsahu podání zbylých účastníků řízení.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[39] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek; stejně tak neshledal vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že stěžovatel ani další účastníci se stejným zájmem na výsledku řízení [tj. žalobci a), b), a d)] nemají právo na náhradu nákladů řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009 – 242) a žalovanému ji nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost a ani neshledal jiné důvody hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. července 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu