



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **M. L.**
zastoupeném advokátem Mgr. Jakubem Hrubým
se sídlem třída Míru 92, 530 02 Pardubice

proti
žalovanému: **Městský úřad Hlinsko**
se sídlem Poděbradovo nám. 1, 539 01 Hlinsko
zastoupeném advokátem JUDr. Lubomírem Málkem
se sídlem AK Horní 6, 580 01 Havlíčkův Brod

za účasti: **P. L.**
zastoupeném advokátem Mgr. Robinem Mlynářem
se sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Městského úřadu v Hlinsku o změně stavby „XY“ ze dne 7. 3. 2016

takto:

- I. Rozhodnutí Městského úřadu v Hlinsku ze dne 7. 3. 2016, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen uhradit žalobci k rukám jeho právního zástupce Mgr. Jakuba Hrubého, advokáta, náhradu nákladů řízení ve výši 45.026 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku.

III. Žalobci se vrací přeplatek na soudním poplatku ve výši 2.000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou ze dne 12. 8. 2016 domáhal poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu podle ust. § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“). Žalobu odůvodnil následujícím způsobem:
2. Žalovaný vydal dne 8. 3. 2016 kolaudační souhlas s užíváním stavby „XY“ na pozemku st. p. X, st. parc. X, parc. č. X, X v katastrálním území Raná u Hlinska (dále jen „stavba“), přičemž předmětem tohoto souhlasu vydaného podle ust. § 122 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), byly i části stavby povolené rozhodnutím Městského úřadu Hlinsko ze dne 27. 1. 2014. Tímto nezákonným zásahem, tj. vydáním kolaudačního souhlasu ze dne 8. 3. 2016, byl nastolen stav, kdy je stavba užívána navzdory nezákonnosti předcházejícího stavebního povolení, kdy zmíněné rozhodnutí Městského úřadu Hlinsko bylo vydáno v rozporu s požadavky pro užívání staveb dle ust. § 119 odst. 2 stavebního zákona. Důsledky zásahu tedy nadále přetrvávají a vzhledem k tomu, že k závadnému užívání stavby dochází i v bezprostřední blízkosti nemovitostí žalobce, je žalobce v důsledku tohoto zásahu přímo zkracován na svých právech, která by mu jinak náležela, pokud by mu bylo dříve umožněno bránit své oprávněné zájmy, tedy být účastníkem předchozího řízení, z jehož okruhu účastníků byl nezákonným způsobem vyloučen. V rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2015 o dodatečném povolení stavby, *„respektive druhé změny stavby před dokončením“*, je zcela zřetelně uvedeno, že v objektu bude maximálně 50 návštěvníků a 10 osob personálu. Jak ale vyplývá z kolaudačního souhlasu ze dne 8. 3. 2016, vydaném po třetím rozhodnutí žalovaného o změně stavby ze dne 7. 3. 2016, vydaného ve formě zápisu do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, má být celkový počet osob maximálně 199 osob, přičemž podle sdělení žalovaného obsažené v jeho vyjádření ze dne 4. 8. 2016 žalovaný uvedl, že *„zvýšení maximálního okamžitého počtu osob ve vnitřních prostorách objektu je věcí provozního charakteru užívání objektu ..., která není způsobilá negativně ovlivnit majitele sousedního pozemku ... a zasáhnout tak do jeho práv, proto stavební úřad provedl změnu stavby před dokončením dne 7. 3. 2016 zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona“*. Stavební úřad tak vyhodnotil čtyřnásobné navýšení počtu návštěvníků jako věc, která nemůže (ani potencionálně) představovat možnost dotčení vlastnických práv účastníků řízení v souvislosti s možnými emisemi a tuto změnu stavby vyřešil pouhým zápisem do stavebního deníku, čímž oprávněné zájmy účastníků *„jednoduše řečeno“* obešel. Z ust. § 118 odst. 3 stavebního zákona však vyplývá, že stavební úřad může na žádost stavebníka nebo oprávněného nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením, ovšem 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, přičemž na řízení a povolení změny stavby před dokončením se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení. I úplnému laikovi však přeci musí být zřejmé, že zvýšení počtu návštěvníků na čtyřnásobek původního počtu se může dotknout práv ostatních účastníků stavebního řízení. O to více pak tento fakt musí být zřejmý správním orgánům, kdy otázku možného potencionálního dotčení práv účastníků je třeba vždy vykládat spíše rozšiřujícím způsobem. Argumentace žalovaného je pak o to více zarážející (a k právům žalobce skutečně nešetrná), když samotný požadavek na maximální počet 50 osob prosadil právě žalovaný, když se vypořádával s námitkami žalobce (plynoucími z jeho obav z možných emisí) v rámci procesu vydávání rozhodnutí č. j. Hl 5937/2015/SÚ ze dne 16. 4. 2015 o dodatečném povolení (druhé) změny stavby před dokončením.

3. V žalobě ještě žalobce poukázal na předchozí rozhodování žalovaného, kdy Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 24. 4. 2015, kterým bylo zamítnuto jako nepřípustné odvolání žalobce proti předchozímu rozhodnutí Městského úřadu Hlinsko ze dne 27. 1. 2014, jímž bylo rozhodnuto o výše zmíněné druhé změně stavby. Žalobce navrhl, aby soud vydal rozsudek, kterým bude určeno, že zásah spočívající ve vydání kolaudačního souhlasu ze dne 8. 3. 2016 byl nezákonný, dále že se žalovanému zakazuje vycházet ze své další úřední činnosti z tohoto kolaudačního souhlasu, a aby mu bylo přikázáno, aby byl zmíněný kolaudační souhlas zrušen postupem podle § 156 odst. 2 zákona 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“).
4. Žalobce dále doplnil žalobu podáním ze dne 22. 8. 2016, ve kterém tvrdí, že vydáním kolaudačního souhlasu, tj. nezákonným zásahem, byl nastolen stav, kdy je stavba užívána navzdory neexistenci předcházejícího stavebního povolení, tedy stavba je užívána závadně v rozporu s požadavky pro užívání staveb dle ust. § 119 odst. 2 stavebního zákona. Důsledky zásahu přetrvávají, žalobce je zkracován na svých právech, která by mu jinak náležela, pokud by mu bylo dříve umožněno bránit své oprávněné zájmy, tedy být účastníkem předchozího řízení, z jehož okruhu účastníků byl žalobce nezákonným způsobem vyloučen.
5. Jak krajský soud ještě dále podrobně uvede, po vydání jeho rozsudku o dané žalobě ze dne 7. 6. 2017, č. j. 52 A 86 /2016-14, a po proběhlém řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 6 As 211/2017, ukončeném rozsudkem NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 6 As 211/2017-127, jímž byl zmíněný rozsudek zdejšího krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení (NSS v něm vycházel zejména ze dvou usnesení rozšířeného senátu NSS, a to ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, a ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88), doplnil žalobce původní žalobu tak, že se domáhá zrušení výše zmíněného kolaudačního souhlasu jako rozhodnutí Městského úřadu v Hlinsku ze dne 8. 3. 2016, č. j. Hl 5123/2016/SÚ, a zároveň i rozhodnutí Městského úřadu v Hlinsku ze dne 7. 3. 2016, jímž bylo rozhodnuto o výše zmíněné třetí změně stavby formou zápisu do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona.
6. Ze správního spisu, ze shodného tvrzení účastníků a osoby zúčastněné na řízení a ostatně z již výše citovaných rozhodnutí NSS vyplývají následující skutečnosti:
7. Žalovaný vydal dne 12. 9. 2012 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby „XY“ na pozemcích osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“), konkrétně na p. č. X, X,

X, X v k. ú. Raná u Hlinska (dále bude tato stavba uváděna též pod svým obchodním názvem „Peklo na Čertovině“). Dále vydal dne 27. 1. 2014 rozhodnutí o povolení první změny této stavby před dokončením (šlo zejména o přístavbu rychlého občerstvení se zázemím, vybudování technického zázemí vstupního prostoru a vznik sklepních prostor), přičemž žalobce nevzal za účastníka tohoto řízení. Žalobce jako opomenutý účastník (soused) podal proti rozhodnutí o změně stavby odvolání. Krajský úřad Pardubického kraje odvolání zamítl jako nepřipustné, neboť žalobce nemohl být rozhodnutím o změně stavby dotčen na svých právech.

8. Stavebník (osoba zúčastněná na řízení) se následně opět odchýlil od schválené stavební dokumentace ve znění první změny stavby, a to zejména tím, že zvýšil počet sociálních zařízení v objektu a změnil některé dispozice, včetně dispozice hlavního vstupu. Žalovaný dne 16. 4. 2015 vydal rozhodnutí o dodatečném povolení a druhé změně stavby před dokončením. Dle tohoto rozhodnutí byla stavba dimenzována na *maximálně deset pracovníků volnočasového zařízení a maximálně padesát návštěvníků*. I na základě tohoto omezení žalovaný zamítl námitky žalobce a dalších účastníků řízení proti změně stavby, jež se týkaly možných imisí. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo krajským úřadem zamítnuto.
9. Následně došlo ke kolaudaci I. etapy, tj. části objektu, která byla dokončena a schopna užívání, zejména atrakcí „pohádkového pekla“ v podzemních podlažích. V kolaudačním souhlasu č. j. Hl 24454/2015/SÚ, sp. zn. S-SÚ/13/21865/2015, ze dne 11. 12. 2015 vymezil žalovaný účel užívání stavby Peklo na Čertovině mimo jiné tak, že *„celkový počet okamžitých návštěvníků bude maximálně 50 osob, z toho v prvním, druhém a třetím podzemním podlaží bude současně maximálně 10 osob včetně průvodce“*. Toto omezení navrhl sám stavebník.
10. V únoru 2016 si stavebník nechal vypracovat nové požárně bezpečnostní řešení, které vycházelo z navýšení počtu osob v objektu na 199 (s omezením na 20 v podzemních podlažích). Stavebník získal k tomuto řešení souhlasné závazné stanovisko hasičského záchranného sboru ze dne 7. 3. 2016. Týž den se konala kontrolní prohlídka stavby, při které schválil žalovaný třetí změnu stavby před dokončením (spočívající ve zvýšení maximálního počtu osob uvnitř objektu) již výše zmíněným rozhodnutím o změně stavby před dokončením ze dne 7. 3. 2016, vydaným na místě a oznámeným stavebníkovi zápisem do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 stavebního zákona.
11. Kolaudačním souhlasem ze dne 8. 3. 2016, č. j. Hl 5123/2016/SÚ, sp. zn. S-SÚ/13/1334/2016, bylo povoleno užívání (až na výjimky) celého centra, včetně nově dokončeného ukázkového pivovaru, ukázkové vinárny, restaurace a kuchyně, a byl, na rozdíl od předchozího kolaudačního souhlasu ze dne 11. 12. 2015, vymezen účel užívání stavby tak, že *„celkový počet osob zařízení bude maximálně 199 osob, z toho v PPP max. 20 osob a 3PP max. 20 osob“*.
12. Proti tomuto kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. 3. 2016 brojil žalobce v nyní projednávaném případě u krajského soudu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Ten spatřoval mimo jiné v tom, že rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením ze dne 7. 3. 2016 nemělo být vydáno postupem podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, neboť šlo o podstatnou změnu stavby, jež se mohla dotknout žalobcových vlastnických práv, a ten tudíž měl být účastníkem řádného stavebního řízení.

13. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích nejprve rozsudkem ze dne 5. 5. 2016, č. j. 52 A 63/2015 - 75, zrušil rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí žalobcova odvolání proti již výše zmíněnému rozhodnutí o povolení první změny stavby před dokončením. Dospěl totiž k závěru, že žalobce měl být účastníkem řízení, jelikož mohl být přinejmenším potenciálně první změnou stavby dotčen, a to z důvodu možných imisí v podobě hluku ze stacionárních zdrojů stavby, zvýšené dopravy a provozu široké veřejnosti, zápachu, prašnosti a imisí z odvětrání prostoru pivovaru a občerstvení či z nárůstu přijíždějících a parkujících vozidel. V návaznosti na to krajský úřad rozhodnutím ze dne 18. 8. 2016 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2014 o první změně stavby před dokončením a věc mu vrátil k novému projednání.
14. Dne 7. 6. 2017 krajský soud výše zmíněným rozsudkem č. j. 52 A 86/2016-147 (dále i jako „*předchozí rozsudek krajského soudu ze dne 7. 6. 2017*“ nebo jako „*zrušený rozsudek krajského soudu*“) vyhověl též druhé žalobě, která byla dosud předmětem tohoto soudního řízení, kterou se žalobce bránil proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. 3. 2016. Zdejší krajský soud napadený kolaudační souhlas prohlásil ve výroku I. svého rozsudku za nezákonný zásah. Ve výroku II. však krajský soud zamítl žalobcův návrh, aby žalovanému zakázal vycházet v jeho další úřední činnosti z nezákonného kolaudačního souhlasu, a stejně tak ve výroku III. svého rozsudku zamítl návrh přikázat žalovanému, aby nezákonný kolaudační souhlas zrušil postupem podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Poukázal na práva stavebníka nabytá v dobré víře a na nepoměr jeho újmy, která by mu vznikla, oproti újmě žalobce. V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že v tomto rozsudku vycházel krajský soud i z předchozí judikatury, a to dokonce z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, podle něhož souhlasy vydávané stavebními úřady podle stavebního zákona (tedy i předmětný kolaudační souhlas) nejsou rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví ve smyslu § 65 odst. 1 zákona s.r.s., ale soudní ochrany proti nim se lze domáhat jen žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s.r.s., což žalobce respektoval v jím podané, původně koncipované žalobě). Zároveň krajský soud v dané věci ve vztahu k otázce možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o výše zmíněné třetí změně stavby před dokončením, o které žalovaný rozhodl zápisem ze dne 7. 3. 2016 ve stavebním deníku podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, vycházel z tohoto závěru NSS, aplikovaném v tomto závěru krajského soudu, obsaženém v jeho zmíněném zrušeném rozsudku: „*Proto je podle názoru krajského soudu možné, aby v takovém případě žalobce, který brojil proti kolaudačnímu souhlasu podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, napadl žalobními námitkami i tento podklad pro vydání kolaudačního souhlasu, tj. zmíněné rozhodnutí o změně stavby ze dne 7. 3. 2016. Ostatně takovou možnost připouští i judikatura NSS, která v obdobném případě ve vztahu k hodnocení postupu účastníka správního řízení opakovaně konstatovala, že „nic proto nebránilo ani stěžovatelům v projednávané věci napadnout žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení kolaudační souhlas, vydaný stavebním úřadem dne 23. 10. 2014, a v této žalobě uplatňovat své námitky na realizaci stavby v rozporu s vydaným územním rozhodnutím a stavebním povolením včetně námitky nezákonnosti, případně nicotnosti povolení změn stavby před dokončením zápisem do stavebního deníku.“ (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015 – 50 a rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2015, č.j. 1 As 10/2015 – 50).*“

15. Proti výše zmíněnému zrušenému rozsudku krajského soudu podali jak žalobce, tak i osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost, přičemž Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 1. 2020, č.j. 6 As 211/2017-127 (dále jen i jako „zrušující rozsudek NSS“), zrušil zmíněný rozsudek zdejšího krajského soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 52 A 86/2016-147. NSS v tomto zrušujícím rozsudku vycházel ze dvou usnesení rozšířeného senátu NSS, které aplikoval na projednávanou věc, a to z usnesení ze dne 12. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43 (dále i jako jen „usnesení Souhlasy II.“), a z usnesení ze dne 22. 10. 2019, č.j. 6 As 211/2017-88, který byl vydán v nyní projednávané věci (dále i jako jen „usnesení Řetězení správních aktů“).
16. Z výše uvedené judikatury NSS vyplývá, že rozšířený senát NSS dospěl k opakované změně svého právního názoru na povahu souhlasu vydávaných podle stavebního zákona, tedy i v daném případě projednávaného kolaudačního souhlasu, neboť nejprve tyto souhlasy byly považovány za rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s.ř.s., poté bylo možné se proti nim bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem a následně již výše zmíněným usnesením Souhlasy II. vydaným rozšířeným senátem se právní povaha těchto úkonů mění opět na formu rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s.ř.s., což znamená, že se nelze již jak tomu bylo předtím podle předchozího rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, domáhat soudní ochrany žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, ale nově je opět možné napadat tyto souhlasy vydávané podle stavebního zákona, tedy i kolaudační souhlas, a to žalobou proti rozhodnutí správního orgánu v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. s.ř.s. V druhém zásadním usnesení rozšířeného senátu, tj. v usnesení Řetězení správních aktů, dospěl rozšířený senát NSS k závěru, že rovněž žalobcem zpochybňované rozhodnutí o povolení třetí změny stavby před dokončením na základě zápisu do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 stavebního zákona (ze dne 7. 3. 2016) je v podstatě rozhodnutím správního orgánu podle § 65 a násl. s.ř.s. a je možné proti němu podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s.ř.s., přičemž se jedná o rozhodnutí vydané v řízení na místě podle § 143 správního řádu se zvláštní úpravou právě v § 118 odst. 6 stavebního zákona. V dané věci nepochybně toto rozhodnutí ze dne 7. 3. 2016 o změně stavby před jejím dokončením je v podstatě podmiňujícím rozhodnutím pro vydání podmíněného rozhodnutí, tedy výše zmíněného kolaudačního souhlasu ze dne 8. 3. 2016, který je třeba podle uvedené nejnovější judikatury rozšířeného senátu NSS považovat již za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s.ř.s. a lze se domáhat soudní ochrany proti tomuto rozhodnutí pouze žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s.ř.s., nikoliv však již žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s.ř.s., jak tomu bylo v době podání předmětné žaloby. Ve zmíněném usnesení Řetězení správních aktů, vydaném rozšířeným senátem NSS, a to ve výroku I. tohoto usnesení, byl vysloven závěr o tom, že „v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední v žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.)“.
17. A právě z těchto závěrů vycházel NSS ve zmíněném svém zrušujícím rozsudku, když dospěl k tomu, že je třeba v dané věci respektovat již výše uvedené závěry, uvedené ve zmíněných dvou usneseních rozšířeného senátu NSS. Předchozí rozsudek krajského soudu ze dne 7. 6. 2017 tedy musel logicky NSS zrušit a věc mu vrátit k dalšímu projednání,

neboť byl překonán dosud platný předchozí závěr rozšířeného senátu NSS o tom, že kolaudační souhlas není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 a násl. s.ř.s. a že se lze domáhat soudní ochrany proti němu pouze žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu v řízení vedeném podle § 82 a násl. s.ř.s. Samozřejmě však s tak radikální změnou judikatury NSS vyvstaly pro řešení projednávané věci další otázky, které jsou podrobně uvedeny v bodu 25 zrušujícího rozhodnutí. Tedy zejména nejprve že je třeba vyzvat žalobce k úpravě žaloby v souladu s výše zmíněnou změnou judikatury NSS, dále zda v případě, že žalobce fakticky směřoval svou původní žalobu i vůči zmíněnému podmiňujícímu rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením, tak je třeba posoudit, zda má zachovanou lhůtu pro podání žaloby dle § 65 a násl. s.ř.s., dále zda mohl žalobce uplatnit proti tomuto úkonu řádný opravný prostředek, jenž by byl povinen před podáním žaloby vyčerpat, a až po vyřešení těchto otázek by bylo třeba zkoumat „*zda je dán důvod ke zrušení rozhodnutí pro nezákonnost jak u třetí změny stavby před dokončením, tak i u kolaudačního souhlasu, a jakou roli může hrát v úvahách soudu ochrana práv stavebníka nabytých v dobré víře v právní moc napadených rozhodnutí*“ (srov. bod 25, poslední věta zrušujícího rozhodnutí NSS).

18. Nejprve je třeba konstatovat, že krajský soud nemusel žalobce vyzývat k úpravě své žaloby, tedy aby uvedl do souladu žalobu s výše zmíněnou judikaturou rozšířeného senátu NSS, neboť žalobce již doplnil svoji žalobu, když jasně vymezil rozsah soudního přezkumu projednávané věci, tedy že napadá žalobou proti rozhodnutí správního orgánu v řízení vedeném podle § 65 a násl. s.ř.s., jak výše zmíněné podmiňující rozhodnutí, tedy rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením ve formě zápisu ve stavebním deníku ze dne 7. 3. 2016 dle § 118 odst. 6 stavebního zákona, tak i současně napadá výše zmíněný kolaudační souhlas ze dne 8. 3. 2016, který je třeba nově považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s.ř.s., tedy rovněž že brojí i proti tomuto rozhodnutí správního orgánu ze dne 8. 3. 2016 žalobou, přičemž v žalobě vymezil základní náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. K tomu je třeba pouze poznamenat, že i když v době podání původní žaloby existovala judikatura, podle níž nebylo možné přímo napadat samostatnou žalobou uvedené rozhodnutí ve formě zápisu do stavebního deníku, kterým byla povolována změna stavby před dokončením (§ 118 odst. 6 stavebního zákona), což ostatně vyplývá i z judikatury, kterou zdejší soud aplikoval v předchozím zrušujícím rozsudku (argumentace viz výše), tak žalobce v původní žalobě v podstatě napadá i toto podmiňující rozhodnutí, tedy pokud by krajský soud hodnotil obsah této žaloby podle jejího obsahu, což se tak i stalo. Ostatně podle ust. § 41 odst. 2 o.s.ř. soud každý úkon posuzuje podle jeho obsahu, i když je úkon nesprávně označen, tedy krajský soud má za nepochybné, že již v původní žalobě žalobce napadl výše zmíněné podmiňující rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením, tedy obsažené v zápisu ve stavebním deníku ze dne 7. 3. 2016, a posledním doplněním žaloby pouze doplnil příslušné náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s.ř.s., když v době podání původní žaloby tak nebyl povinen učinit vzhledem k předchozí, zcela odlišné judikatuře rozšířeného senátu NSS (argumentace viz výše). Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že v důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat

alespoň jeden žalobní bod (srov. druhá věta ustanovení § 71 odst. 2 s.ř.s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s.ř.s., není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s.ř.s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40). V dané věci je však nepochybně třeba zohlednit již výše zmíněnou skutečnost, že v době podání původní žaloby nemohl žalobce dopředu předjímat výše zmíněnou, zásadní změnu v judikatuře NSS, tedy nemohl fungovat v nadsázce řečeno, jako jakási „judikatorní Sibylla“, tedy nemohl v době podání žaloby předvídat, že se v průběhu soudního řízení změni již výše zmíněný právní závěr samotného rozšířeného senátu NSS a nově tak bude možné, jako kdysi před předchozím rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, domáhat se soudní ochrany proti kolaudačnímu souhlasu, jako souhlasu vydávanému podle stavebního zákona, prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. s.ř.s.

19. Navíc, v neposlední řadě, je třeba zohlednit závazný právní názor NSS ve zrušujícím rozsudku, obsažený v bodu 23 a potažmo dle právního závěru uvedeném v bodech 34 a 35 usnesení Souhlasy II. rozšířeného senátu NSS, z nichž vyplývá, že *„revize právního názoru zaujatého rozšířeným senátem v minulosti, ... nesmí vést k jakémukoliv postupu soudu, kterým by byla odeprána soudní ochrana žalobců, kteří v důvěře v předchozí již rozšířeným senátem sjednocenou judikaturu brojili proti souhlasům zásahovou žalobou. Ti musí být o změně náhledu soudu na povahu souhlasu vyrozuměni a vyzváni, aby petit žaloby přizpůsobily požadavkům stanoveným soudním řádem správním pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobce nemůže být v důsledku změny typu řízení žádným způsobem znevýhodněn oproti procesním právům, která by měl řízení o zásahové žalobě. Pokud již v řízení o zásahové žalobě proti souhlasu stavebního úřadu bylo rozhodnuto a před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, je třeba i v takovém řízení z moci úřední přihlídnout k tomu, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s., avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé. V takovém případě Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zruší a věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž tento žalobce poučí a vyzve k úpravě žaloby, jak uvedeno výše.“* (srov. bod 34 usnesení NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, tedy již výše zmíněné usnesení Souhlasy II.).
20. Proto, i kdyby v dané věci v původní žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu žalobce neuvedl žádný žalobní bod, kterým by napadal výše zmíněnou třetí změnu stavby před dokončením, tedy rozhodnutí ve formě zápisu ve stavebním deníku ze dne 7. 3. 2016, tak by nebylo možné, jak to namítla osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti podané proti zrušenému rozsudku zdejšího soudu, tvrdit, že žalobce se měl bránit proti tomuto zápisu žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s.ř.s. To ostatně vyplývá již z výše citované části usnesení rozšířeného senátu NSS, tj. z usnesení Souhlasy II., bod 34.
21. V dané věci však navíc žalobce koncipoval svojí původní žalobu na ochranu před nezákonným zásahem tak, že z obsahu této žaloby vyplývá, že se nedomáhá jen vyslovení

nezákonnosti kolaudačního souhlasu, ale že v podstatě napadá i uvedený zápis ve stavebním deníku ze dne 7. 3. 2016 jako rozhodnutí. Žalobce již v původní žalobě stavebnímu úřadu vytknul, že ten vyhodnotil čtyřnásobné navýšení počtu návštěvníků jako věc, která nemůže ani potencionálně představovat možnost dotčení vlastnických práv účastníků řízení v souvislosti s možnými emisemi, tedy že tuto třetí změnu stavby před jejím dokončením vyřešil pouhým zápisem do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, čímž oprávnění v zájmu účastníků „jednoduše řečeno obešel“, přičemž z ustanovení § 118 odst. 3 stavebního zákona podle názoru žalobce vyplývá, že stavební úřad může na žádost stavebníka nebo oprávněného nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením, ovšem žádost o změnu stavby před dokončením stavební úřad projedná z účastníky stavebního řízení a dotčenými orgány v rozsahu, v jakém se změna přímo dotýká práv účastníků stavebního řízení. Protože na řízení a povolení změny stavby před dokončením se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení, musí být „i úplnému laikovi“ zřejmé, že zvýšení počtu návštěvníků na čtyřnásobek původního počtu se může dotknout práv ostatních účastníků stavebního řízení, tedy i žalobce (jak sám žalobce výstižně uvádí v původní nedoplněné žalobě). Zmíněná změna navýšení počtu osob ve zmíněné stavbě nevyplynula z kolaudačního rozhodnutí, ale právě z předmětného zápisu ve stavebním deníku ze dne 7. 3. 2016, jímž bylo rozhodnuto o třetí změně stavby před jejím dokončením.

22. Lze tedy důvodně konstatovat, že již původní žaloba obsahuje věcnou námitkou, která směřuje proti tomuto zápisu ze dne 7. 3. 2016, tedy obsahuje žalobní bod, obsahující námitku napadající zákonnost nejen kolaudačního souhlasu ze dne 8. 3. 2016, ale i zákonnost podmiňujícího rozhodnutí, tedy rozhodnutí o třetí změně stavby před jejím dokončením ve formě zápisu ve stavebním deníku ze dne 7. 3. 2016. A podle konstantní judikatury NSS, konkrétně dle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, „je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d s.ř.s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí“. V takovém případě podle názoru rozšířeného senátu NSS je možné vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů dle § 37 odst. 5 s.ř.s., navíc vzhledem k okolnostem dané věci (viz výše) má žalobce možnost doplnění žaloby, resp. její úpravy v souladu s výše zmíněnými novými rozhodnutími rozšířeného senátu NSS, zejména s usnesením Souhlasy II., bod 34 a bod 35, tj. v zájmu ochrany práv žalobce ve věci má právo ten upravit na výzvu krajského soudu žalobu tak, aby odpovídala novým závěrům, vyplývajícím z judikatury NSS. V dané věci proto nelze aplikovat, v nadsázce řečeno, pořekadlo „po bitvě je každý generál“ a zpětně klást stejné požadavky na původní žalobu, jako v případě, kdy je možné se domáhat podle platné právní úpravy a v souladu s konstantní soudní judikaturou soudní ochrany pouze prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s.ř.s., tedy nelze aplikovat názor osoby zúčastněné na řízení, že žalobce ve své žalobě vůbec nenapadal rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením. Již výše zmíněné, nové doplnění žaloby žalobcem, tedy je v souladu se závěry obsaženými ve zrušujícím rozsudku NSS a potažmo i s usnesením Souhlasy II. (bod 34 a bod 35) a žalobce tak doplnil původní žalobu

v souladu s novou judikaturou NSS a domáhá se nově soudní ochrany prostřednictvím institutu, který podle nové judikatury rozšířeného senátu NSS lze v daném případě pouze aplikovat, tedy prostřednictvím institutu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v řízení vedeném podle § 65 a násl. s.ř.s. Žalobce tedy jasně brojí proti dvěma rozhodnutím žalovaného, kterými jsou jednak již výše zmíněné rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením, obsažené v zápisu ve stavebním deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona, tj. rozhodnutí ze dne 7. 3. 2016, a dále brojí proti zmíněnému kolaudačnímu souhlasu jako rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s.ř.s. Z tohoto důvodu a zároveň z důvodu zmíněného v již výše citovaném bodu 34 usnesení RS NSS Souhlasy II., tj. za účelem efektivní ochrany procesních práv žalobce, lze zodpovědět ve prospěch žalobce i další otázky, vyslovené v bodu 25 zrušujícího rozhodnutí NSS. Podle ust. § 5 s.ř.s. nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Z platné právní úpravy nevyplývá, že by proti oběma žalovaným rozhodnutím nebyl přípustný opravný prostředek, tedy soudní ochrany v řízení vedeném dle ust. § 65 a násl. s.ř.s. se lze domáhat žalobou až po vyčerpání opravného prostředku, tedy odvolání. V dané věci je však třeba zohlednit zvláštní okolnosti projednávané věci, tedy že z obou úkonů správního orgánu obrazně řečeno „vyrobil“ rozhodnutí přezkoumatelná ve správním soudnictví v tomto soudním řízení až rozšířený senát NSS v obou zmíněných jeho usneseních a nelze proto zpětně klást na splnění této podmínky stejné požadavky jako v jiných případech týkajících se jiných rozhodnutí správního orgánu. Jestliže rozšířený senát v usnesení Řetězení správních aktů byl schopen klást důraz na zajištění ochrany procesních práv žalobců takovým způsobem, že za tímto účelem byla překonána i dosavadní konstantní judikatura NSS, založená na aplikaci zásady presumpce správnosti správních aktů a ustanovení § 75 ods. 1 s.ř.s. (srov. zejména rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128), tak tím spíše by bylo snad až pošetilé nyní zpětně „nutit“ soudním rozhodnutím žalobce k vyčerpání opravného prostředku proti oběma rozhodnutím, tedy i proti nyní soudně přezkoumávanému rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2016, když navíc v době jejich vydání, a ani v době podání žaloby žalobce nebyl a ani nemohl být poučen o možnosti podat proti těmto rozhodnutím opravný prostředek. Obdobným způsobem v zájmu ochrany procesních práv žalobce je třeba zodpovědět i otázku včasnosti žaloby. Obecně platí v případech žaloby podané proti těmto rozhodnutím zákonná dvouměsíční lhůta běžící od okamžiku oznámení rozhodnutí (§ 72 odst. 1 s.ř.s.), když zákon nestanoví lhůtu jinou. Je jistě nepochybné, že i v dané věci nelze stanovit dobu pro podání žaloby jako bezbřehou, ale je třeba zároveň zohlednit i již výše uvedené skutečnosti, tedy skutečnost, že se jedná o rozhodnutí přezkoumatelná ve správním soudnictví a vznikla tak možnost podat proti nim žalobu, byla známa žalobci v podstatě až ze zrušujícího rozhodnutí NSS. A v té době již měl žalobu podanou, a to v souladu s tehdy platnou judikaturou (viz výše) a jen ji dle závazného právního názoru měl, obrazně řečeno, „přemalovat“ na žalobu proti rozhodnutím správního orgánu dle § 65 a násl. s.ř.s., a to až na základě výzvy soudu, kterou však iniciativně a správně „předběhl“ a upravil žalobu takto sám, bez výzvy soudu. Krajský soud proto konstatuje, že obě procesní podmínky nemohly být v dané věci překážkou pro věcný přezkum obou, tedy i v dané věci přezkoumávaného rozhodnutí, navíc soudní poplatek za žalobu žalobce k výzvě soudu zaplatil. Poslední otázka, kterou položil k zodpovězení zdejšímu soudu 6. senát NSS v již zmíněném bodu 26 zrušujícího usnesení, tj. *„jakou roli může hrát v úvahách soudu ochrana*

práv stavebníka nabytých v dobré víře v právní moc napadených rozhodnutí“, není jednoduchá (položit otázku je určitě hodně jednodušší) a má význam i pro posouzení zákonnosti druhého žalovaného rozhodnutí ze dne 8. 3. 2016, přičemž k jejímu vyřešení je třeba položit určité základy týkající se další související otázky, a to míry a způsobu případného dotčení práv žalobce, kterými jediné je možné podložit úvahy o ochraně těchto práv stavebníka (viz dále).

23. Před vlastním meritorním posouzením žaloby se krajský soud musel zabývat otázkou, zda je vhodné či možné přezkoumat obě rozhodnutí ve společném řízení, když se v podstatě jedná o podmiňující a podmíněné rozhodnutí ve smyslu výše zmíněné judikatury NSS (usnesení Řetězení správních aktů, tj. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88). Z tohoto rozhodnutí rozšířeného senátu NSS vyplývá závěr, že v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud musí zohlednit v žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, i když ke zrušení nebo změně dojde po vydání podmíněného rozhodnutí správního orgánu, což v dané věci znamená, že pokud by soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2016 (tedy zmíněné rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením obsažené v zápisu ve stavebním deníku ze dne 7. 3. 2016, dále jen i jako „rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2016“) bylo nezákonné, tak v důsledku této nezákonnosti by bylo třeba zohlednit i nezákonnost podmíněného rozhodnutí žalovaného, tedy i nezákonnost výše zmíněného kolaudačního souhlasu, tedy podle nové judikatury rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s.ř.s. (dále jen i jako „rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2016“).
24. Podle názoru krajského soudu je však v projednávané věci mít na zřeteli i tu skutečnost, že nelze v soudním řízení jen chránit práva žalobce, ale i stavebníka, tedy osoby zúčastněné na řízení, který nezpůsobil výše zmíněnou situaci vzniklou v důsledku náhlé změny judikatury rozšířeného senátu NSS, a nelze tak jednostranně jen chránit práva žalobce jako osoby zúčastněné na řízení, neboť, jak to ostatně naznačil NSS ve zrušujícím rozsudku, je třeba i zkoumat, *„zda je dán důvod ke zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, jak u třetí změny stavby před dokončením, tak u kolaudačního souhlasu a jakou roli může hrát v úvahách soudu ochrana práv stavebníka nabytých v dobré víře, v právní moci napadených rozhodnutí“* (srov. bod 25, poslední věta zrušujícího rozsudku NSS). Ostatně práva nabytá v dobré víře je povinen zohlednit i správní orgán ve své rozhodovací činnosti (§ 2 odst. 3 správního řádu).
25. Zodpovědět otázku, zda je možné soudně přezkoumat zmíněný kolaudační souhlas, na jehož základě může stavebník užívat stavbu, lze až v případě, kdy budou dány předpoklady pro věcné hodnocení žaloby po její úpravě (ostatně takový závěr obsahuje i zmíněný bod 25 poslední věta zrušujícího rozsudku NSS). Věcným hodnocením upravené žaloby je třeba rozumět hodnocení věcných námitek směřujících proti podmiňujícímu rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením, kdy právě žalobce, a to dokonce již i v původní žalobě, brojí proti zvýšení okamžitého počtu osob ve vnitřních prostorách stavby při budoucím užívání, když podle jeho názoru se takové zvýšení dotýká vlastnického práva žalobce v souvislosti s možnými emisemi. Jedná se o námitky týkající se požadavku na zachování pohody bydlení, tj. v souladu s ust. § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, jedná se o požadavek na zachování kvality prostředí, který zahrnuje i požadavek na zachování soukromí. Zároveň je třeba zdůraznit, že věcným

hodnocením takové námitky žalobce se však krajský soud v tomto řízení zabývat nemůže, neboť se touto otázkou nezabýval ani stavební úřad, „jednoduše řečeno“, jak výstižně konstatoval žalobce v původní žalobě, stavební úřad „obešel“ ustanovení § 118 odst. 3 stavebního zákona a rozhodl o této změně stavby před dokončením bez účasti žalobce zápisem do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, které je však možné aplikovat jen v případě změny stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení (§ 118 odst. 6 stavebního zákona). Je nesporné, že krajský soud v řízení o žalobě proti správnímu orgánu nemůže nahrazovat rozhodovací činnost správního orgánu a věcně posuzovat námitky osoby zúčastněné na řízení, když její věcné námitky proti rozhodnutí o změně stavby před dokončením vůbec stavební úřad neprojednal z důvodu, že ji nepovažoval za osobu zúčastněnou na řízení, v němž bylo rozhodnutí o změně stavby vydáno, a to z důvodu, že aplikoval zmíněné ustanovení § 118 odst. 6 stavebního řádu, podle něhož takový způsob rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením se připouští jenom v případě, že změna stavby se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, tedy že se týká pouze stavebníka. O zmíněném zápisu ve stavebním deníku, tedy o rozhodnutí o změně stavby ze dne 7. 3. 2016, se tak žalobce dozvěděl až po jeho vydání, až po zápisu ve stavebním deníku, dodatečně, ve chvíli, kdy tato změna byla promítnuta ve zmíněném kolaudačním rozhodnutí, resp. v kolaudačním souhlasu, který je nyní považován za rozhodnutí správního orgánu.

26. Základní, nyní soudem řešitelnou jedinou otázkou zákonnosti rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením, tedy rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2016, je posouzení námitky žalobce o tom, zda se toto rozhodnutí dotýká práv žalobce takovým způsobem, že v projednávané věci neměl stavební úřad vydat rozhodnutí ve formě zápisu do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, ale měl postupovat dle § 118 odst. 1 – 3 stavebního zákona, tedy zda žalobce měl být účastníkem rozhodování stavebního úřadu o povolení třetí změny této stavby (zahrnujícího zejména promítnutí přípustného množství návštěvníků stavby z 60 na 199) a zda v takovém řízení, respektive v rozhodnutí správního orgánu, měly být vypořádány věcné námitky žalobce proti tomuto rozhodnutí. Krajský soud proto může v dané věci rozhodovat pouze o tom, zda stavební úřad mohl postupovat dle § 118 odst. 6 stavebního zákona, tedy zda žalobce mohl být dotčen na svých právech zmíněnou třetí změnou stavby před dokončením a zda účastníkem tohoto rozhodování byl pouze stavebník, tedy osoba zúčastněná na řízení, anebo zda rozhodnutí je nezákonné z důvodu, že práva žalobce byla natolik dotčena touto třetí změnou stavby před dokončením, tedy zmíněným rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 3. 2016, že v dané věci mělo být postupováno dle § 118 odst. 1 a odst. 3 stavebního zákona, tedy že žalobce měl být účastníkem tohoto řízení o změně stavby a v takovém případě měl stavební úřad vypořádat věcné námitky žalobce proti tomuto rozhodnutí.
27. V projednávané věci proto krajský soud musel nejprve rozhodovat o zákonnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2016 ve výše zmíněných intencích, tedy rozhodnout, zda žalobce byl krácen na svých právech, která náležejí dalšímu účastníkovi tohoto řízení, tj. žalobci, tedy zda v dané věci měl stavební úřad postupovat dle § 118 odst. 1 a odst. 3 stavebního zákona a umožnit žalobci v řádném řízení o změně stavby před jejím dokončením uplatnit své věcné námitky týkající se zmíněného požadavku na zachování pohody bydlení, tj. požadavku na zachování kvality prostředí (§ 25 odst. 1 vyhl. č. 501/2006 Sb.). Až v takovém správním řízení žalovaný, který je k tomu v prvé řadě

povolán jako stavební úřad, je povinen tyto námitky vyhodnotit a rozhodnout o nich. Soud v tomto správním řízení nemůže nahrazovat činnost správního orgánu, tedy nemůže posuzovat věcné námitky žalobce, aniž by se jimi nejprve zabýval správní orgán, což se týká i již výše uvedené otázky ochrany dobré víry stavebníka (ostatně § 2 odst. 3 správního řádu je nepochybně určen k tomu, aby jej nejprve aplikoval správní orgán). Touto další otázkou se může žalovaný zabývat jen v případě, že v řízení o povolení změny stavby dle § 118 odst. 1 a 3 stavebního zákona dospěje k závěru, že tyto námitky žalobce jsou důvodné. Jen v takovém případě totiž bude vůbec možné poměřovat na jedné straně rozsah případného krácení práv žalobce v důsledku výše uvedené změny stavby a na druhé straně práva stavebníka nabytá na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2016, kterým byl vydán kolaudační souhlas s užíváním stavby v souvislosti s její třetí změnou. Pokud zmíněné věcné námitky žalobce důvodné nebudou, nemělo by význam se otázkou ochrany dobré víry stavebníka pro nadbytečnost vůbec zabývat.

28. Z tohoto důvodu krajský soud nepovažuje za možné a ani za vhodné, aby zákonnost obou rozhodnutí byla posuzována v jednom soudním řízení, když nelze předjímat, nejen jak bude rozhodnuto o žalobě směřující proti rozhodnutí ze dne 7. 3. 2016 v souvislosti s žalobcem tvrzenou nezákonností tohoto rozhodnutí z důvodu nesprávného zákonného postupu, kdy mu podle jeho tvrzení nebylo umožněno uplatnit věcné námitky proti tomuto rozhodnutí v řízení vedeném podle § 118 odst. 1 a 3 stavebního zákona, ale hlavně nelze předjímat, jak o těchto věcných námitkách včetně event. posouzení problematiky ochrany dobré víry stavebníka dle § 2 odst. 3 správního řádu samotný stavební úřad rozhodne. Krajský soud nemůže v tomto soudním řízení nahrazovat činnost stavebního úřadu a předjímat, zda stavební úřad vyhodnotí věcné námitky žalobce včetně související zmíněné problematiky proti zmíněné třetí změně stavby jako důvodné či nikoliv, proto je v dané fázi soudního řízení předčasné poměřovat tato zmíněná práva žalobce a osoby zúčastněné na řízení a zohledňovat práva stavebníka, tj. osoby zúčastněné na řízení, z důvodu existence dobré víry, respektive ochrany práv stavebníka nabytých v dobré víře.
29. Z uvedeného důvodu krajský soud nepovažoval za možné a ani za vhodné rozhodovat v jednom soudním řízení o zákonnosti obou rozhodnutí, a proto vyloučil svým předchozím rozhodnutím rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2016 (tedy rozhodnutí, kterým byl vydán kolaudační souhlas s užíváním zmíněné stavby) k samostatnému projednání v řízení vedeném pod výše zmíněnou spisovou značkou. V tomto soudním řízení přezkoumal žalované rozhodnutí ze dne 7. 3. 2019 v řízení vedeném dle ust. § 65 a násl. s.r.s. a dospěl k následujícím závěrům.
30. Podle ust. § 118 odst. 6 stavebního zákona 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, pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštním právním předpisem, nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.

31. Jak již soud výše uvedl, toto rozhodnutí o změně stavby vydal stavební úřad bez účasti žalobce, ačkoliv z předchozího rozhodování vyplývá (viz rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, dále jen „předcházející rozhodnutí o změně stavby“, ze dne 27. 1. 2014, zrušené Krajským úřadem Pardubického kraje právě v souvislosti se zmíněným rozsudkem krajského soudu), že žalobce musí být považován za účastníka řízení, ve kterém bylo rozhodováno o dodatečném povolení stavby (rozhodnutí ze dne 16. 4. 2015), přičemž toto jeho účastenství, respektive okolnosti svědčící o jeho účastenství, byly podrobně popsány v předchozím zrušujícím rozsudku krajského soudu, který vycházel z oprávněnosti důvodů, které žalobce uváděl k „obhajobě“ svého účastenství v řízení, kdy se jednalo o možné emise v podobě hluku ze stacionárních zdrojů stavby, zvýšená doprava a provoz „široké veřejnosti“, zápachu, prašnosti a emisí z odvětrání prostoru pivovaru a občerstvení či nárůstu příjezdějících a parkujících vozidel (což zahrnuje nejen i umístění parkoviště ve vlastnictví stavebníka, ale i zvýšenou hlučnost, zápach, prašnost, dále se jedná o tvrzení o narušení stávající pohody bydlení), kdy krajský soud vycházel i z konstantní judikatury podle které pro „úspěšnost námitky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správního řádu z r. 2004“ (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126). A právě ve zmíněném rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je jasně vymezen účel užívání stavby tak, že je uvažováno maximálně s 10 pracovníky volnočasového zařízení a s maximálně 50 návštěvníky (srov. rozhodnutí žalovaného o dodatečném povolení stavby ze dne 16. 4. 2015). Jestliže v souladu s výše zmíněným rozsudkem krajského soudu měl považovat žalovaný žalobce za účastníka tohoto řízení, v němž bylo toto rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vydáno, tak pokud došlo k podstatné změně stavby zahrnující způsob a rozsah využití stavby (zvýšení osob využívajících stavby ze 60 na 199, tedy v podstatě trojnásobně), pak se nejedná o žádnou nepodstatnou změnu stavby, když nepochybně takovým zvýšením rozsahu užívání stavby může být žalobce jako vlastník sousedních nemovitostí přinejmenším v důsledku emisí souvisejících s takovým zvýšením provozu, respektive využití stavby, byť i potencionálně, dotčen na svých vlastnických právech (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 As 30/2007 – 161, nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, dále srov. i rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 – 48). Žalobce proto měl být považován za účastníka řízení, v němž bylo rozhodováno o změně této stavby, schválené zápisem do stavebního deníku, přičemž tuto formu rozhodnutí nebylo možné použít vzhledem k tomu, že takový postup předpokládá, že se změna stavby nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení (§ 118 odst. 6 stavebního zákona). Pokud by tomu tak nebylo, bylo by možné žalobce jako účastníka o dodatečném povolení stavby, v nadsázce řečeno, „vyšachovat“ zvolením této formy rozhodování i v případě, že by stavebník požadoval vyšší nárůst povolené kapacity daného zařízení třeba i na 100 000 návštěvníků. Pokud v daném případě mělo dojít na základě zmíněné změny k trojnásobnému nárůstu původně plánované kapacity využití tohoto zařízení z hlediska maximální možné návštěvnosti tohoto zařízení, tak jestliže měl být žalobce účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, pak logicky měl být považován i za účastníka řízení, v kterém bylo rozhodováno o této změně stavby. Žalovaný proto měl zvolit jinou formu rozhodování, v daném případě nemohl postupovat podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, ale měl rozhodovat dle § 118 odst. 3 stavebního zákona, kdy měl umožnit žalobci uplatnit své námitky v tomto řízení. Protože žalovaný tímto způsobem nepostupoval, je jeho rozhodnutí, kterým byla schválena změna stavby zápisem do

stavebního deníku ze dne 7. 3. 2016, nezákonné z důvodu vady řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.], a proto krajský soud z tohoto důvodu zrušil toto rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s.ř.s.). Žalovaný v řízení o změně stavby dle § 116 odst. 3 stavebního zákona za účasti žalobce se nejprve vypořádá s jeho věcnými námitkami, které se týkají požadavku na zachování pohody bydlení tj. požadavku na zachování kvality prostředí (§ 25 odst. 1 vyhl. č. 501/2006 Sb.). Pohodu bydlení ve shodě s dříve vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu lze definovat jako „*souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS). Současně je dle uvedeného rozhodnutí třeba přihlížet i „*k subjektivním hlediskům daným způsobem života osob, jichž se má stavba dotýkat, pokud tyto subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012-113). V tomto směru je vhodné doplnit, že zmíněný požadavek se týká námitky (budoucích) imisí uplatněné ve stavebním řízení a je tzv. občanskoprávní námitkou ve smyslu § 89 odst. 6 a 114 odst. 3 stavebního zákona. Stavební úřad je proto oprávněn a zároveň i povinen si o ní učinit úsudek a na jeho základě rozhodnout ve věci samé (s přihlédnutím i k subjektivním hlediskům daných způsobem života osob, jichž se má stavba dotýkat, pokud tyto subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality), přičemž při tomto rozhodování lze aplikovat i ust. § 1012 věta druhá nového občanského zákoníku, podle něhož se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby poškodit.

32. Otázkou ochrany dobré víry stavebníka (§ 2 odst. 3 správního řádu) se bude žalovaný zabývat jen v případě, že v řízení o povolení změny stavby dle § 118 odst. 1 a 3 stavebního zákona dospěje k závěru, že zmíněné věcné námitky žalobce jsou důvodné. Jen v takovém případě bude vůbec možné možné poměřovat na jedné straně rozsah případného krácení práv žalobce v důsledku výše uvedené změny stavby a na druhé straně krácení na právu stavebníka nabytého na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2016, kterým byl vydán kolaudační souhlas s užíváním stavby v souvislosti s její třetí změnou. Pokud zmíněné věcné námitky žalobce důvodné nebudou, nemělo by význam se otázkou ochrany dobré víry stavebníka pro nadbytečnost vůbec zabývat.
33. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle zásady úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s.ř.s.), když plně úspěšným byl žalobce. Žalobci byla proto přiznána proti žalovanému náhrada nákladů řízení před krajským soudem, tj. odměna za 7 úkonů právní služby (příprava a převzetí věci, podání žaloby, účast na soudním jednání dne 7. 6. 2017, úprava žaloby, vyjádření ze dne 4. 2. 2022, vyjádření ze dne 24. 2. 2022, účast na jednání soudu ze dne

9. 3. 2022 tj. 7x 3.100 Kč, k tomu režijní paušál 7x 300 Kč, s připočtením 21% DPH celkem 28.798 Kč), k tomu zaplacený soudní poplatek po úpravě žaloby za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3.000 Kč, dále náhrada nákladů za řízení před NSS o kasační stížnosti proti předchozímu rozhodnutí krajského soudu, tj. odměna za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci, podání kasační stížnosti, tj. 2x3.100 Kč, k tomu režijní paušál 2x300 Kč, s připočtením 21% DPH celkem 8.228 Kč, k tomu zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost 5.000 Kč /§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 11 odst. 2 písm. f) vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb („advokátní tarif“)/. Celkem tak bylo žalobci proti žalovanému přiznáno na nákladech řízení 45.026 Kč. Platební místo se opírá o ust. § 149 odst. 1 zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o.s.ř.“) za použití § 64 s.ř.s. Lhůta k peněžitému plnění byla stanovena podle § 160 odst. 1 o.s.ř. za použití § 64 s.ř.s.
34. Ve výroku III. rozhodl soud o vrácení přeplatku soudního poplatku ve výši 2.000 Kč, neboť žalobce celkem zaplatil 8.000 Kč (za žalobu na ochranu před nezákonným zásahem 2.000 Kč a poté za dvě žalovaná rozhodnutí po úpravě žaloby 2 x 3.000 Kč), když poplatková povinnost žalobce činila správně celkem 6.000 Kč (2 x 3.000 Kč za každé žalované rozhodnutí, pol. 18 bod 2 písm. a) Sazebníku soudních poplatků, zák. č. 549/1991 Sb.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Pardubice 9. března 2022

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu