



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudkyň Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., ve věci

žalobkyně: **BYTY JESENICE-MLADÍKOV, s.r.o.**, IČO 093 93 056
sídlem Nákupní 1127, 252 42 Jesenice
zastoupená advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.
sídlem Klokotská 103/13, 390 01 Tábor

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti: **1) město Jesenice**
sídlem Budějovická 303, 252 42 Jesenice
zastoupené advokátem Mgr. Martinem Žákem
sídlem Šlikova 550/6, 169 00 Praha 6

2) R. J.

3) E. J.

oba bytem X

oba zastoupení advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

4) Ing. L. P.

bytem X

5) Ing. H. V. H.

bytem X

6) Bc. T. N. T. H.

bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2021, č. j. 080936/2021/KUSK,
sp. zn. SZ 054762/2021/KUSK ÚSŘ/MH,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a stručný obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), dodanou do datové schránky soudu dne 24. 9. 2021, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím bylo k odvoláním osob zúčastněných na řízení 2) až 6) jakožto opomenutých účastníků řízení zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Jesenice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 14. 12. 2020, č. j. MěÚJ/14005/2020/Tu, sp. zn. SÚ/12021/2020/Tu (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla povolena změna stavby před dokončením *„bytový a komerční komplex Jesenice – Mladíkov VII (9 bytových domů, administrativní budova), týkající se změny využití administrativní budovy (objektu 10) na bytový dům“* na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD v katastrálním území Jesenice u Prahy a obci Jesenice (dále podle kontextu jen „sporná stavba“ či „změna stavby“; všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území) a zároveň bylo řízení o žádosti žalobkyně o povolení změny stavby před dokončením zastaveno.
2. Žalobkyně žalobou výslovně napadá pouze napadené rozhodnutí a domáhá se toliko jeho zrušení – přirozeně nenapadá zákonnost prvostupňového rozhodnutí, jímž stavební úřad v řízení o žádosti žalobkyně ze dne 14. 10. 2020 o změnu stavby před dokončením rozhodl podle § 118 zákona č. 183/2006 Sb., o stavebním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) tak, že změnu stavby povolil (výrok I) za současného stanovení podmínek pro provedení stavby (výrok II).
3. Žalobkyně především namítá, že je pro ni napadené rozhodnutí zcela překvapivé a zasahuje do jejího legitimního očekávání, jelikož v dobré víře v pravomocné prvostupňové rozhodnutí chtěla realizovat změnu stavby řádně a včas. V důsledku napadeného rozhodnutí jí přitom hrozí zejména majetková újma. Žalobkyně má za to, že odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí nebyla podána v zachované lhůtě podle § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), protože měl žalovaný odvolání zamítnout. Žalovanému dále vyčítá, že v odvolacím řízení mechanicky přiznal postavení účastníků všem těm, kteří podali odvolání, aniž by hodnotil, zda a jakým způsobem mohou být změnou stavby dotčeni. K důvodům tvrzeného účastenství odvolatelů se žalovaný nevyjádřil, a proto je napadené rozhodnutí v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ostatně tatáž vada plyne i z toho, že žalovaný neuvedl, v čem mají spočívat zásadní dopady změny stavby a jakým způsobem tyto dopady podle něj ovlivní blízkou lokalitu a její obyvatele. Aniž totiž zjistil všechny rozhodné okolnosti věci, jak bylo jeho povinností ve smyslu § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, spekuloval, že dojde ke zhoršení vlivů stavby. Nadto žalovaný porušil § 36 a § 75 odst. 3 správního řádu. Pro kontext žalobkyně dále mj. uvedla, že změny v účelu jednotlivých stavebních objektů, včetně stavebního objektu SO10, byly navrženy a povoleny na přímý požadavek města Jesenice z důvodu z jeho pohledu vhodnějšího rozložení nebytových funkcí v celém komplexu oproti původnímu stavebnímu povolení ze dne 4. 5. 2009, č. j. SÚ/S009-0354/9/Hš-2.

4. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Uvedl, že při posuzování včasnosti podaných odvolání vycházel z tvrzení odvolatelů a obsahu správního spisu a má za to, že odvolání byla podána v zákonné lhůtě podle § 84 odst. 1 správního řádu. Protože stavební úřad rezignoval na posouzení účastnictví osob, došlo k porušení procesních práv všech odvolatelů, pročez jim žalovaný přiznal pro odvolací řízení postavení účastníků řízení. Žalovaný uznává, že v odvolacím řízení bylo porušeno ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu, nicméně je přesvědčen, že ani případné vyjádření žalobkyně k odvolání by nevedlo k jinému výsledku, než že by prvostupňové rozhodnutí zrušil. Popírá, že by bylo jeho povinností zjistit přesný dopad změny stavby a ten porovnat s původním záměrem žalobkyně – takové posouzení měl provést stavební úřad, což ale neučinil. Žalovaný má v posledku za to, že neporušil § 75 odst. 3 správního řádu, jelikož toto ustanovení se váže k postupu stavebního úřadu.
5. Z vyjádření osob zúčastněných na řízení vyplývá, že osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. XD, XE a st. XF; osoba zúčastněná na řízení 4) je (spolu)vlastníkem pozemku parc. č. XH a st. XG a osoby zúčastněné na řízení 5) a 6) jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. XI a st. XJ. K odvolání těchto osob zúčastněných na řízení (dále všichni jen „odvolatelé“) coby opomenutých účastníků řízení bylo vydáno právě napadené rozhodnutí. Odvolatelé mají zejména za to, že pochybením stavebního úřadu v řízení o žádosti žalobce neparticipovali jako dotčené osoby a že žalovanému proto nezbylo, než prvostupňové rozhodnutí zrušit. Město Jesenice pak především popřelo, že by změna účelu stavby byla jeho požadavkem; v návaznosti na změnu jen požadovalo navýšení počtu parkovacích míst.
6. V replice žalobkyně setrvala na svých stanoviscích. Vyzdvihla, že pro běh odvolací lhůty nebylo určující, kdy se odvolatelé dozvěděli o všech náležitostech prvostupňového rozhodnutí podle § 68 správního řádu. Podstatné bylo toliko naplnění dvou podmínek podle § 84 odst. 1 správního řádu. V návaznosti na to zopakovala, že žalovaný nemohl ani s oporou o § 6 odst. 1 správního řádu bez jakéhokoli posouzení a hodnocení přiznat všem odvolatelům status účastníků řízení. Žalobkyně neměla příležitost se k jejich statusu dříve vyjádřit, jelikož došlo k porušení § 36 správního řádu, což sám žalovaný potvrdil. Argumentace žalovaného, že by stejně došlo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, je podle názoru žalobkyně spekulativní a irrelevantní – porušení práva na spravedlivý proces je totiž zásadní procesní vadou, která musí nutně vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobkyně je pak přesvědčena, že stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací, neboť o tom svědčí stanovisko ze dne 10. 1. 2022. Nad rámec již vznesených argumentů žalobkyně též nově namítla, že zaměstnanec žalovaného Bc. H. nebyl jako referent kompetentní k vydání napadeného rozhodnutí. Právě jeho postup přitom vedl k zastavení stavební činnosti a v důsledku toho též k zastavení financování stavby bankou. Žalobkyně se tak dostala do tíživé finanční situace, kdy nemá dostatek financí, aby hradila veškeré výdaje související s realizací stavby, a nadto dochází i k tzv. druhotné platební neschopnosti. Dalším vážným důsledkem je, že žalobkyně nebude moci dodržet smlouvy s kupujícími bytových jednotek a že se bude muset vypořádat s navýšením cen materiálu. Závěrem žalobkyně uvedla, že je podivuhodné, že za žalovaného vyhotovila vyjádření k žalobě osoba, vůči níž žalobkyně vznesla námitku podjatosti, o které však dosud nebylo rozhodnuto.
7. Do podrobností jsou podání účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení rozvedena až níže vždy v části věnované konkrétnímu žalobnímu bodu.

Podstatný obsah správního spisu

8. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 14. 10. 2020 bylo k žádosti žalobkyně zahájeno řízení o změně stavby před dokončením podle § 118 stavebního zákona. Stavební úřad vymezil účastníky řízení tak, že mezi nimi nebyl žádný z odvolatelů, nedoručoval jim proto oznámení o zahájení řízení ani je nepoučil o jejich procesních právech. Dne 14. 12. 2020 pak vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, které podle vyznačené doložky mělo nabýt právní moci téhož dne, jelikož všichni účastníci řízení, s nimiž bylo jednáno, se téhož dne vzdali práva odvolání. Prvostupňové rozhodnutí však odvolatelům nebylo doručováno a ani v něm nebyli označeni jako účastníci řízení. Součástí správního spisu je následně až úřední záznam ze dne 7. 4. 2021, který dokládá, že se na stavební úřad dostavily osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) se svým tehdejším právním zástupcem, nahlédly do správního spisu a pořídily si z něho výpisy a fotokopie, nebyly jim však poskytnuty kopie výkresů dokumentace stavby. Dne 9. 4. 2021 pak podaly prostřednictvím zástupce (blanketní) odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, v němž uvedly, že jsou opomenutými účastníky řízení a že se s prvostupňovým rozhodnutím seznámily až dne 29. 3. 2021 a 7. 4. 2021. Ve lhůtě k tomu určené stavebním úřadem poté obsáhle doplnily další odvolací důvody podáním ze dne 26. 4. 2021. Ve správním spisu je dále založen záznam o nahlížení ze dne 26. 4. (2021) ze strany osoby zúčastněné na řízení 4). S právním názorem, že je odvolání osob zúčastněných na řízení 2) a 3) nepřípustné, předal stavební úřad dne 27. 4. 2021 správní spis žalovanému. Následně dne 3. 5. 2021 podaly odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí i osoby zúčastněné na řízení 5) a 6) a dne 5. 5. 2021 osoba zúčastněná na řízení 4) a jejich odvolání byla postoupena žalovanému rovněž se stanoviskem, že jsou nepřípustná.
9. Dne 28. 6. 2021 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, jímž podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení zastavil. Dospěl mj. k závěru, že účastníky řízení měly být kromě žalobkyně, obchodní společnosti AMADET Jesenice II. s. r. o. a města Jesenice (takto vymezil okruh účastníků stavební úřad) také osoby zúčastněné na řízení 2) až 6). Zastavení řízení žalovaný odůvodnil tím, že úpravy SO10 již nejdou projednat prostřednictvím změny územního rozhodnutí či změny stavby před dokončením (popř. v rámci společného řízení), jelikož žalobkyně již započala se stavbou a prokazatelně prováděla záměr v rozporu s prvostupňovým rozhodnutím a na základě rozporuplné projektové dokumentace. Žalovaný tak věc nevrátil stavebnímu úřadu k novému projednání, neboť věc lze projednat již jen v rámci řízení o dodatečném povolení stavby. Zbytek odůvodnění napadeného rozhodnutí soud shrnuje až při vypořádání se s jednotlivými žalobními body. Napadené rozhodnutí převzal zástupce žalobkyně dne 27. 7. 2021.

Posouzení žaloby soudem

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem soudu souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), a to v přednostním režimu dle § 56 odst. 1 s. ř. s., jelikož žalobkyně osvědčila, že ekonomické důsledky napadeného rozhodnutí ohrožují její samotnou existenci.

11. Soud neprováděl dokazování, jelikož navržené důkazy (listiny) jsou součástí správního spisu, z jehož obsahu soud bez dalšího vychází (správní spis není předmětem dokazování) a ve zbytku navržené důkazy [zejména svědecké výpovědi ke včasnosti odvolání osob zúčastněných na řízení 2) a 3)] nejsou pro závěry soudu významné. Soud přitom dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
12. Podle § 118 odst. 1 věty první stavebního zákona je stavebník povinen provádět stavbu v souladu s jejím povolením, přičemž co se považuje za povolení stavby vydané podle tohoto zákona, stanoví věta druhá citovaného ustanovení. Stavební úřad (nicméně) může na žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením, a to buď před zahájením stavby, nebo v průběhu provádění stavby (§ 118 odst. 1 věta třetí ve spojení s odst. 3 větou první stavebního zákona).
13. Ustanovení § 118 odst. 2 stavebního zákona pak stanoví, že změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem nahrazujícím 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.
14. Předmětem řízení v projednávané věci bylo rozhodnutí, kterým žalovaný k odvolání odvolatelů zrušil prvostupňové rozhodnutí vydané právě podle shora citovaných ustanovení stavebního zákona.
15. Na půdorysu uplatněných žalobních námitek soud předně přezkoumal, zda žalovaný v této věci správně uvážil o dostatku procesních podmínek k meritornímu posouzení podaných odvolání [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011-87, či ze dne 7. 9. 2017, č. j. 4 Azs 174/2017-51]. Pokud by totiž odvolací správní orgán meritorně posoudil opožděné či nepřípustné odvolání, bylo by řízení před žalovaným zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, a to takové intenzity, že by byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a soud by byl povinen k této vadě řízení přihlédnout i z moci úřední (viz rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 Afs 37/2004-41, č. 650/2005 Sb. NSS).
16. Jinými slovy soud zkoumal, zda žalovaný namísto rozhodnutí ve věci samé neměl vydat rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu, jak žalobkyně namítala. Zamítnutí opožděného či nepřípustného odvolání totiž nemá vliv na právní moc odvoláním napadeného (prvostupňového) rozhodnutí, neboť s ním netvoří jeden celek (viz § 85 odst. 1 správního řádu a dále např. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7 As 292/2016-29), což by hovořilo ve prospěch žalobkyně.
17. Na prvním místě bylo povinností žalovaného posoudit, zda odvolatelům svědčilo právo podat odvolání. Z logiky věci se tak soud nejdříve musel zabývat dílčí námitkou vytýkající nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí co do posouzení účastenství odvolatelů a možností jejich dotčení.

Účastníci odvolacího řízení a vlivy změny stavby

18. Jedna argumentační linie žalobkyně se týká právě toho, že žalovaný nesprávným a nepřezkoumatelným způsobem stanovil okruh účastníků odvolacího řízení. Podle názoru

žalobkyně žalovaný mechanicky přiznal postavení účastníků všem těm, kteří podali odvolání, aniž by hodnotil, jak daleko je jejich nemovitost vzdálena od stavby a zda mohou být a jakým způsobem dotčeni. Žalobkyně upozorňuje na to, že žalovaný nesprávně uvedl, že odvolatelé jsou bezprostřední (mezující) sousedé stavby. Namítá, že mezi pozemkem stavby parc. č. XA a pozemkem osob zúčastněných na řízení 2) a 3) leží pozemky parc. č. XL a XM; že mezi pozemkem osob zúčastněných na řízení 5) a 6), který leží ještě dál, a spornou stavbou je situována stavba č. p. XN; a že i nemovitost osoby zúčastněné na řízení 4) leží ve větší vzdálenosti od sporné stavby. V této souvislosti žalobkyně žalovanému také vyčítá, že se nijak nevyjádřil k důvodům tvrzeného účastenství odvolatelů, ačkoliv se jednalo pouze o změnu stavby před dokončením, a že tak napadené rozhodnutí v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu trpí nedostatkem důvodů.

19. Žalobkyně též namítá, že žalovaný dostatečně nezjistil veškeré rozhodné okolnosti případu – že změnou využití stavby na bytové jednotky dojde ke snížení imisí (přinejmenším to lze důvodně předpokládat), ačkoliv to bylo jeho povinností podle § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně vyzdvihuje, že jejím původním záměrem bylo realizovat stavbu s komerčním využitím, kde by se pohybovalo větší množství lidí, což by vedlo k vyšším imisím (vyšší hustota dopravy, větší hluk). Žalovaný proto neměl důvod předpokládat, že by změnou využití stavby došlo ke zhoršení vlivů či dopadů na okolí, jednalo se pouze o jeho nepodložené spekulace. Ostatně žalovaný si protiřečil, konstatoval-li zároveň, že se pro chybějící vypořádání těchto otázek v prvostupňovém rozhodnutí nemůže k námitkám nesouladu stavby s územně plánovací dokumentací a prováděcími předpisy stavebního zákona ani k námitce absence posouzení vlivu stavby na její okolí blíže vyjádřit. Konečně protože žalovaný neuvedl, v čem spatřuje zásadní dopady stavby a jakým způsobem tyto dopady budou mít vliv na blízkou lokalitu a její obyvatele, žalobkyně namítá, že je napadené rozhodnutí v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
20. Žalovaný vyzdvihl, že stanovení účastníků řízení je povinností stavebního úřadu, který však této povinnosti řádně nedostál. Stavební úřad byl proto žalovaným upozorněn, aby v dalším řízení zkoumal skutečnosti podmiňující účastenství osob, nebylo však na žalovaném, aby tento jeho úkol převzal. Dovodil, že již jen proto, že stavební úřad na posouzení, zda je dopad stavby na vlastnická (jiná věcná) práva těch kterých účastníků řízení možný, rezignoval, došlo k porušení procesních práv všech odvolatelů, pročez jim žalovaný přiznal pro odvolací řízení postavení účastníků řízení.
21. Žalovaný též oponuje, že se § 50 odst. 3 správního řádu v projednávané věci neaplikuje. Nesouhlasí se žalobkyní ani potud, že by bylo jeho povinností zjistit přesný dopad stavby a ten porovnat s původním záměrem žalobkyně. Takové posouzení měl provést stavební úřad, což však neučinil. Nelze proto stanovit, že zásah do práv vlastníků sousedních nemovitostí bude nižší – žalovaný zde poukazuje na to, že bytový dům sice má užívat nižší počet osob, nicméně administrativní budova má naproti tomu omezenou provozní dobu. Má za to, že změna stavby před dokončením není v souladu s územním rozhodnutím.
22. Odvolatelé v této souvislosti uvádí, že změna stavby stran jejího účelu – tj. z administrativní budovy na bytový dům – nemohla být vůbec posuzována v rámci řízení o změně stavby před dokončením, ve kterém jsou předmětem řízení naprosto odlišné změny staveb po zahájení stavebních prací. To ostatně dovodil i žalovaný v napadeném rozhodnutí, v němž správně uvedl, že změna takového charakteru přináší celou řadu nových či odlišných dopadů na okolí stavby a že tyto dopady je třeba nutno posoudit

v územním řízení (požadavky na dopravní a technickou infrastrukturu, soulad s územně plánovací dokumentací, prováděcími předpisy apod.). Žalovaný tudíž nemohl porovnat původní a nově navrhované využití stavby, kdy tak ani nebyl s to akceptovat, že změna využití stavby je menším zásahem, který nepotřebuje dalšího posouzení, pokud byla stavba již jednou povolena jako administrativní budova. Odvolatelé se domnívají, že si žalobkyně jako profesionálka podnikající v oblasti bytové výstavby musela být alespoň v základních obrysech vědoma přinejmenším nutnosti posouzení změny stavby optikou požadavků posuzovaných v územním řízení. Lze proto důvodně pochybovat o její dobré víře v řízení před správními orgány. O dobré víře žalobkyně nadto v projednávaném případě nelze hovořit ani proto, že žalobkyně doložila podklady, v nichž byl zásadní rozpor mezi textovou a výkresovou částí a byl špatně proveden výpočet ve vztahu k požadavkům územně plánovací dokumentace.

23. Odvolatelé jsou naproti tomu přesvědčeni, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, proč jim bylo přiznáno postavení účastníků řízení a že lze mít za to, že dopady realizace stavby na jejich práva a oprávněné zájmy jsou bezprostřední, byť nejsou přímo mezujícími sousedy (k tomu odkázali na judikaturu NSS). Protože s nimi stavební úřad v řízení o změně stavby před dokončením nejednal, šlo o zásadní pochybení, které bylo bez dalšího důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí. Nebylo přitom třeba podrobněji posuzovat a odůvodňovat jejich účastenství, je-li na první pohled zřejmé, že se jich a celého širšího okolí realizace stavby dotýká velmi intenzivním způsobem. Podstatou změny je totiž změna jejího účelu z administrativní budovy na bytový dům čítající více než 30 nových bytů, což představuje cca 100 nových obyvatel v dané lokalitě. Ostatně změna takové povahy není podle odvolatelů vůbec v rámci řízení o změně stavby před dokončením možná.
24. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl (viz jeho stranu 3–4), že stavební úřad porušil § 118 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí. Podle žalovaného je totiž záměr v příkrém rozporu s územním rozhodnutím dne 29. 1. 2009, č. j. SÚ/ÚR143-2098/8/Hš, které je nadále platné. Žalovaný je toho názoru, že byl dán důvod vyžadovat změnu územního rozhodnutí za situace, kdy změna využití z administrativní budovy na bytový dům bude mít zásadní dopad na okolí a práva vlastníků sousedních pozemků a staveb na nich – na tom nic nemění skutečnost, že stavba SO10 zůstává ve stejném objemu na stejné zastavěné ploše. Stavební úřad měl proto projednat žádost žalobkyně buď jako žádost o změnu územního rozhodnutí, nebo mohl využít postupu podle § 118 odst. 2 věty druhé stavebního zákona a rozhodnout o ní ve společném územním a stavebním řízení.
25. Žalovaný dále uvedl, že stavební úřad byl povinen záměr posoudit též podle § 90 stavebního zákona, čemuž nedostál. K námitkám nesouladu stavby s územně plánovací dokumentací, prováděcími předpisy stavebního zákona a absencí posouzení vlivu stavby na její okolí (imise, dopad na dopravní situaci atp.) nicméně žalovaný uvedl, že se k nim nemůže blíže vyjádřit, neboť by tím přebíral agendu stavebního úřadu, čímž by popřel základní zásadu dvojinstančnosti správního řízení a právo na přezkoumání námitek v rámci odvolacího řízení. Konstatoval, že odvolací správní orgán je kompetentní pouze k přezkoumání postupu a posouzení (resp. vypořádání) jednotlivých námitek účastníků řízení ze strany stavebního úřadu, to ale v prvostupňovém rozhodnutí zcela chybí. Zcela chybějící posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací obce pak podle

žalovaného zapříčiňuje další porušení práv účastníků řízení na případný přezkum závazného stanoviska dotčeného správního orgánu na úseku územního plánování – s tím, že ani toto pochybení není odvolací správní orgán kompetentní napravit.

26. Podle § 118 odst. 3 věty čtvrté a páté stavebního zákona žádost o změnu stavby před dokončením stavební úřad projedná s účastníky stavebního řízení a dotčenými orgány v rozsahu, v jakém se změna přímo dotýká práv účastníků stavebního řízení, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Na řízení a povolení změny stavby před dokončením se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení.
27. V řízení o změně stavby před dokončením podle § 118 stavebního zákona, které je v podstatě „malým stavebním řízením“, si stavební úřad musí autonomně stanovit okruh účastníků a prověřit, zda je stavebníkem požadovaná změna v souladu se zákonem, prováděcími předpisy a závaznými stanovisky (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101). Okruh účastníků řízení o změně stavby před dokončením je povinen určit stavební úřad za přiměřeného použití ustanovení § 109 stavebního zákona (popřípadě též § 85 stavebního zákona, vyžaduje-li změna stavby před jejím dokončením změnu územního rozhodnutí a je rozhodováno ve spojeném řízení), a to v závislosti na jejich možném dotčení změnou, o jejíž povolení stavebník žádá. Účastníkem řízení o změně stavby je ten, jehož práv se právě projednávaná změna dotýká. Pro přiznání pozice účastníka řízení postačí pouhá možnost, že k dotčení práv vlivem změny stavby dojde. Skutečné dotčení a jeho míra je pak následně řešena v rámci meritorního projednání žádosti o povolení změny stavby za účasti potenciálně přímo dotčených osob, které v něm mohou na základě seznámení se s dokumentací vznášet námitky. Zvláštním druhem změny stavby před jejím dokončením je změna stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení. Takovou změnu může stavební úřad schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby (§ 118 odst. 6 stavebního zákona). Z povahy věci je možné povolit tuto změnu stavby před jejím dokončením formou rozhodnutí na místě podle § 118 odst. 6 stavebního zákona jen v případě menších změn, jejichž soulad s právem a absence rozporu s právy ostatních účastníků je naprosto evidentní (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 45 A 118/2017-123).
28. Postup podle § 118 stavebního zákona lze zásadně použít pouze tak, že stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby před jejím dokončením a teprve pak změnu stavby skutečně provede. Provede-li stavebník změnu stavby bez toho, aby k ní před jejím skutečným provedením získal povolení, lze ji v závislosti na její povaze a rozsahu legalizovat toliko postupem podle § 121 stavebního zákona, jde-li o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení, anebo dodatečným povolením stavby postupem podle § 129 citovaného zákona, jde-li o podstatnější změnu (viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101). Z § 118 stavebního zákona a definice změny stavby před dokončením též vyplývá, že předpokladem pro to, aby stavební úřad mohl povolit požadovanou změnu stavby oproti jejímu povolení, je existence dřívějšího povolení vydaného dle stavebního zákona ve smyslu § 118 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, které vyvolává právní účinky.
29. Soud nesouhlasí s názorem žalobkyně, že by se žalovanému nepodařilo vylíčit přezkoumatelně důvody, proč posoudil podaná odvolání jako přípustná. Jelikož platí, že odvolání může podat pouze ten, kdo je účastníkem správního řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu), avšak i účastník tzv. opomenutý, bylo konkrétně povinností žalovaného předně posoudit povahu změny stavby, jež byla žalobkyni povolena, a až v té návaznosti zvážít,

zda nelze vyloučit možnost dotčení práv odvolatelů jako vlastníků sousedních pozemků a staveb na nich. Žalovaný, ač ve svém vyjádření k žalobě argumentuje jinak (a dle soudu nesprávně, neboť otázka účastenství je procesním předpokladem projednatelnosti odvolání, jíž se žalovaný musí chtít nechtít zabývat, i kdyby tuto otázku stavební úřad zcela pominul), této povinnosti v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostal a náležitě svůj závěr odůvodnil. V napadeném rozhodnutí žalovaný totiž (viz jeho strany 2–3) jasně předeslal, že *„se plně ztotožňuje s námitkami odvolatelů týkajícími se opomenutí zákonných účastníků řízení“*, což dále potvrdil slovy, že *„odvolatelé uvádí konkrétní skutečnosti, které zakládají jejich postavení jako účastníků řízení, a důvody podání námitek proti záměru v souladu s ustanovením § 89 stavebního zákona a jedná se o vlastníky pozemků a staveb bezprostředně sousedících se záměrem“*, čímž si přisvojil a akceptoval příslušnou část argumentace odvolatelů, poukázal na relevanci jejich námitek a zdůraznil, že je považuje za bezprostřední sousedy sporné stavby. Dále též vlastními slovy sdělil, že změna stavby spočívající ve změně využití z administrativní budovy na bytový dům bude mít zásadní dopad na okolí a práva vlastníků sousedních pozemků a staveb na nich, přičemž tento dopad z jeho pohledu nemůže v žádném případě zhojit, že stavba SO10 zůstává ve stejném objemu na stejné zastavěné ploše. Jelikož je záměr v příkrém rozporu s územním rozhodnutím, měl stavební úřad projednat žádost žalobkyně buď jako žádost o změnu územního rozhodnutí, nebo mohl využít postupu podle § 118 odst. 2 věty druhé stavebního zákona a rozhodnout o ní ve společném územním a stavebním řízení. Žalovaný zdůraznil, že s ohledem na to bylo povinností stavebního úřadu určit účastníky řízení též podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a zahrnout i osoby v nepřímém sousedství, jejichž vlastnická či věcná práva mohla být záměrem přímo dotčena. Žalovaný též odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, č. j. 55 A 5/2020-83 (reálně však jde o jeho pasáž citující rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85).

30. V této souvislosti přitom nelze přehlédnout, že v odvoláních, na něž žalovaný v napadeném rozhodnutí takto nepřímo odkázal, odvolatelé podrobně argumentovali tím, že původně plánovaná administrativní budova by byla užívána zcela jiným způsobem, v jiných intenzitách a nevedla by k masivnímu nárůstu o cca 100 nových obyvatel. Konkrétně by administrativní budova byla z převážné části využívána jen během části dne, resp. pracovního týdne, o víkendech a ve večerních hodinách by ale užívání bylo limitované a rozšířil by se tím dostupný počet v lokalitě chybějících parkovacích míst. Namítali též, že lokalita je již přetížena rezidenčním bydlením a naopak se zde nedostává staveb občanské vybavenosti. Poukázali též na to, že sporná stavba se má nacházet až u hranice pozemků, od ulice bude oddělena jen úzkým pruhem chodníku a přímo nad chodníkem ve 3. a 4. podlaží se mají nově nacházet rozsáhlé terasy k jednotlivým bytům přímo naproti pozemkům odvolatelů, jež zcela zásadně prolomí jejich soukromí. Odvolatelé i s ohledem na očekávanou značnou výšku sporné stavby vyjádřili obavu z obtěžování pohledem, nepřiměřeného zastínění a též z nepřiměřeného hluku, stejně jako z nedodržení odstupových vzdáleností a požárních předpisů. Odvolatelé též uvedli, že jejich nemovitosti jsou od sporné stavby vzdáleny jen 20, resp. 13 metrů, a vždy je doplnili pro ilustraci výňatkem z katastrální mapy a též leteckými fotografiemi, jež potvrzují, že osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) jsou vlastníky nemovitosti nacházející se přes ulici (místní komunikaci) přímo naproti sporné stavbě, osoby zúčastněné na řízení 5) a 6) vlastní nemovitosti hned vedle osob zúčastněných na řízení 2) a 3) a nemovitost osoby zúčastněné na řízení 4) je od nemovitosti osob zúčastněných na řízení 2) a 3) opět přes ulici, takže je od sporné nemovitosti oddělena diagonálně jen křižovatkou. Odvolatelé též ve svých

odvoláních poukázali na rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012-113, který připouští projednání námitek opomenutých účastníků pouze v odvolacím řízení jen jako výjimečnou situaci v případě zřetelně šikanózního a zneužívajícího postupu odvolatelů s tím, že jinak je třeba zásadně přistoupit ke zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k projednání stavebnímu úřadu.

31. Vzhledem k tomu, že tedy napadené rozhodnutí nepostrádá základní argumentaci (včetně zprostředkovaného odkazu na aplikovatelné závěry rozsudku NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-85, o pravidlech posouzení přímého dotčení nemezujících sousedů) a v podrobnostech se dovolává detailní a přiléhavé odvolací argumentace, s níž se ztotožňuje, soud uzavírá, že napadené rozhodnutí netrpí nedostatkem důvodů v otázce posouzení přípustnosti odvolání, resp. dotčení odvolatelů změnou stavby. Nadto žalovaný poukazuje i na odvolací argumentaci, z níž se podává, že opomenutí odvolatelů v řízení před stavebním úřadem představuje závažnou procesní vadu, již zásadně nelze odstranit až v odvolacím řízení. Vzhledem ke ztotožnění se s námitkami odvolatelů též žalovaný dal zřetelně najevo, že argumentaci odvolatelů nepovažuje za šikanózní, a není tedy aplikovatelná výjimka ze zmíněné zásady nutnosti vrácení řízení do prvního stupně. Napadené rozhodnutí tudíž není v otázce dotčení odvolatelů nepřekoumatelné.
32. Přejatou argumentaci odvolatelů přitom považuje za důvodnou a dostačující i soud. Žalobkyně nemá pravdu, pokud vychází z toho, že žalovaný byl povinen prokázat, že odvolatelé nutně budou změnou stavby nepříznivě dotčeni. Jak vyplývá z ustálené judikatury, pro účastenství postačuje samotná možnost dotčení a není vyžadován důkaz o tom, že ke konkrétnímu dotčení již došlo nebo bezpochyby dojde (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40, č. 2968/2014 Sb. NSS). V tomto směru přitom není důvodu odhlížet ani od judikatury týkající se územního řízení, neboť jednak je požadavek přímého dotčení v § 85 odst. 2 písm. b) a v § 109 písm. e) stavebního zákona formulován totožně (liší se jen záměr, jehož účinky jsou zvažovány) a jednak v této věci změna stavby je spojena i s rozšířením půdorysu a podstatnou změnou způsobu užívání, takže má zčásti rysy dotýkající se i územního rozhodnutí. Odvolatelé přitom popsali vážné důvody, proč se mohou vlivy sporné stavby v důsledku povolené změny změnit způsobem, který do jejich práv bude zasahovat více, přičemž tato tvrzení mají svou logiku a nelze je bez dalšího odmítnout jako zcela hypotetická či vyfabulovaná.
33. Původně povolená stavba neměla obsahovat terasy, z nichž lze nahlížet na pozemky odvolatelů, přičemž skutečně bylo možné očekávat, že ve večerních hodinách a o víkendech a svátcích, kdy lze předpokládat přítomnost odvolatelů v jejich domech, nebude intenzivně využívána. S obytnou funkcí sporné stavby však lze spojovat, že se vytížení stavby posune právě do doby, kdy se u svých staveb zdržují i odvolatelé. To může mít dopady jak v oblasti míry narušování soukromí, tak v oblasti dostupnosti parkovacích míst. Zcela nepochybně tedy odvolatelé jakožto vlastníci protějších rodinných domů oddělených od sporné stavby jen ulicí mohou být provozem po změně stavby dotčeni, a to přinejmenším v určitých aspektech, více než původní stavbou, a náleželo jim proto právo se procesu rozhodování stavebního úřadu, jež bude mít v určité míře dopad do realizace vlastnického práva k jejich nemovitostem, zúčastnit a formulovat své námitky k vhodnosti změny stavby a její upravené podobě. To sice neznamená, že musí být každé takové námitce vyhověno, nicméně odvolatelé měli právo, aby se mohli v dané záležitosti vyjádřit a aby stavební úřad patřičně vznesené námitky zvážil a v nezbytném rozsahu případně

zajistil, že kolidující vlastnická práva odvolatelů a žalobkyně budou v procesu rozhodování adekvátně vyvážena. Ani soud tedy nemá pochyb o tom, že odvolatelé byli opomenutými účastníky v řízení o změně stavby před dokončením.

Lhůta k podání odvolání

34. V dalším okruhu žalobní argumentace žalobkyně uvádí, že odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí byla podána opožděně, neboť je přesvědčena, že se odvolatelé o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli již mnohem dříve, než sami uvádějí – jejich tvrzení však žalovaný bez vlastního posouzení (ověření) převzal. Žalobkyně vysvětluje, že již dne 10. 12. 2020 byl obsah rozhodnutí prvostupňového orgánu veřejně projednáván na zastupitelstvu města Jesenice, kde jasně zazněla informace o změně stavby před dokončením, o čemž byl pořízen zápis č. 05/2020 a videozáznam (dostupný zde: X). Nadto byly informace týkající se obsahu prvostupňového rozhodnutí dne 15. 12. 2020 zveřejněny na webových stránkách týkajících se stavby (dostupné zde: X). Žalobkyně pokračuje, že osoba zúčastněná na řízení 3) se prokazatelně o vydání prvostupňového rozhodnutí a jeho obsahu dozvěděla nejpozději v lednu 2021, neboť ji o tom dne 25. 1. 2021 telefonicky informoval vedoucí stavebního úřadu Ing. H. – již tehdy ale tvrdila, že o vydání prvostupňového rozhodnutí věděla. Ještě v lednu 2021 se pak osoba zúčastněná na řízení 3) dostavila na stavební úřad, kde nahlížela do správního spisu, aniž by o tom byl sepsán protokol. Zástupce osob zúčastněných na řízení 2) a 3) nicméně nahlížel do správního spisu až dne 29. 3. 2021, což je nesprávně považováno za datum, kdy se dozvěděly o vydání prvostupňového rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Podali-li tak odvolatelé odvolání až dne 12. 4. 2021, bylo to již po uplynutí odvolací lhůty podle § 84 odst. 1 správního řádu. K tomu žalobkyně v replice citovala z rozsudku Městského soudu v Praze dne 20. 1. 2015, č. j. 8 A 265/2011-87, a komentářové literatury s tím, že pro běh odvolací lhůty nebylo určující, kdy se odvolatelé dozvěděli o všech náležitostech rozhodnutí podle § 68 správního řádu. Žalovaný měl proto podle názoru žalobkyně odvolání jako opožděná zamítnout.
35. Žalovaný pokládá tvrzení žalobkyně za spekulace. Odmítá, že by se odvolatelé mohli dozvědět o vydání prvostupňového rozhodnutí ještě před jeho vydáním dne 10. 12. 2020, načež zdůrazňuje, že ani zveřejnění obsahu prvostupňového rozhodnutí na webu žalobkyně nemůže nahradit jeho doručení odvolatelům jako opomenutým účastníkům. Žalovaný uvádí, že žalobkyně nedoložila, že by se odvolatelé dozvěděli o vydání prvostupňového rozhodnutí telefonicky nebo na místě stavby, přičemž ani poskytnutí informace o existenci rozhodnutí by nebylo možné ztotožňovat se seznámením odvolatelů s jeho obsahem. Sama žalobkyně přitom přiznává, že správní spis neobsahuje záznam o nahlížení z ledna 2021. Výslech úředních osob není standardně prováděn, vedoucí stavebního úřadu byl mimoto vyloučen z projednávání a rozhodnutí věci. Žalovaný proto vycházel z tvrzení odvolatelů a obsahu správního spisu a má za to, že odvolání byla podána v zákonné lhůtě podle § 84 odst. 1 správního řádu.
36. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) v této souvislosti uvádí, že byly bez svého zástupce nahlížet do správního spisu dne 29. 3. 2021, což je den, od kterého vycházely při určení lhůty k podání odvolání, ačkoliv o této skutečnosti stavební úřad neučinil žádný záznam ani nepořídil protokol. Nestalo se tak tedy v lednu 2021 ani za přítomnosti jejich zástupce, jak žalobkyně uvádí. Opětovně pak byly do spisu nahlížet dne 7. 4. 2021, a to již se svým zástupcem, na jehož žádost byl o nahlížení sepsán úřední záznam, který přiložily k odvolání. Zbývající odvolatelé uvedli, že se o vydání prvostupňového rozhodnutí a jeho

obsahu dozvěděli od osob zúčastněných na řízení 2) a 3) až dne 26. 4. 2021. Odvolatelé shodně konstatují, že je z povahy věci vyloučeno, aby se před vydáním prvostupňového rozhodnutí na jednání zastupitelstva města Jesenice projednával postup stavebního úřadu, který vykonává svou činnost v přenesené působnosti; nemohli se proto tehdy seznámit s obsahem prvostupňového rozhodnutí. Rozhodným okamžikem podle nich nemůže být ani zveřejnění informací o obsahu prvostupňového rozhodnutí na webových stránkách žalobkyně, o to méně za situace, kdy takové zveřejnění žalobkyně neprokázala. Nadto upozornili na to, že ke zrušení prvostupňového rozhodnutí došlo nejen k odvolání osob zúčastněných na řízení 2) a 3), ale i k odvolání osob zúčastněných na řízení 4) až 6).

37. V napadeném rozhodnutí žalovaný dospěl k závěru (viz stranu 2), že je odvolání podané dne 12. 4. 2021 a doplněné dne 26. 4. 2021 včasné, protože se odvolatelé jako opomenutí účastníci řízení seznámili s prvostupňovým rozhodnutím (až) při nahlížení do správního spisu dne 29. 3. 2021 a dne 7. 4. 2021.
38. Podle § 83 odst. 1 správního řádu činí odvolací lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.
39. Podle § 84 odst. 1 správního řádu osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu, tj. pro tzv. hlavní účastníky správního řízení – těmi jsou vždy účastníci řízení podle § 109 písm. a) až d) stavebního zákona (viz § 112 odst. 1 stavebního zákona).
40. Podle § 84 odst. 2 správního řádu neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2 správního řádu – podle toho lze odvolání podat nejpozději do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.
41. Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu dopadá nejen na situace, kdy se účastník řízení sice účastnil, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo z nějakého důvodu doručeno, ale také na případy, kdy se potenciální účastník o probíhajícím správním řízení vůbec nedozvěděl a neúčastnil se ho, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo (viz rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48). Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu se však lze dovolávat pouze v případě, nedoručí-li správní orgán rozhodnutí osobě, které svědčilo postavení účastníka řízení – tj. osobě, která podmínky účastenství v konkrétním případě splnila, a příslušný správní orgán ji v řízení skutečně opomenul. Toto ustanovení tak nedopadá na případy, kdy rozhodnutí nebylo oznámeno takové osobě, které od samého počátku postavení účastníka řízení ze zákona nenáleželo, a proto s ní nebylo jednáno (viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 5 As 6/2009-94).
42. Ačkoli v nyní projednávané věci panoval spor o to, zda odvolatelé měli být zahrnuti mezi účastníky (odvolacího) řízení, aproboval soud názor žalovaného, že účastníky být měli (byli). Ostatně právě pro případ, že soud tento závěr žalovaného potvrdí, žalobkyně namítala, že odvolatelé coby účastníci řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu nepodali

odvolání v zákonem stanovené subjektivní třicetidenní lhůtě. Nepanuje totiž spor o tom, že odvolatelé jsou tzv. vedlejšími účastníky a že byla zachována objektivní jednoletá lhůta.

43. Soud dává za pravdu žalobkyni, že rozsah povědomosti o obsahu (prvostupňového) rozhodnutí dostačující k rozběhnutí subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 správního řádu u účastníka, jemuž nebylo rozhodnutí oznámeno, nemusí být tak široký, jako je vyžadován u odvolatele podle § 84 odst. 2 správního řádu, který se prokazatelně řádně seznámil s celým rozhodnutím. Opomenutý účastník tedy skutečně nemusí znát celý obsah (prvostupňového) rozhodnutí včetně všech jeho náležitostí, jak žalovaný protiargumentoval. Ze znění zákona totiž plyne, že se vědomost týká především samotné existence rozhodnutí, tzn. toho, že správní orgán v předmětné věci vůbec nějak rozhodl ve smyslu § 71 odst. 2 správního řádu. Z podstaty věci nicméně musí jeho vědomost zahrnovat také identifikaci rozhodujícího správního orgánu, jinak by nebylo možné určit, u koho by mělo být případné odvolání podáno (§ 86 odst. 1 správního řádu). Současně musí být jasné, jak byla rozhodná otázka ve výroku rozhodnutí vyřešena ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, tzn. jaká práva či povinnosti byly rozhodnutím založeny, měněny nebo rušeny, anebo deklarovány. Účastník však již nemusí vědět, jaké byly důvody rozhodnutí a jak správním orgánem posoudil všechny možné významné skutečnosti.
44. Jednotlivé skutkové okolnosti o tom, kdy a jak se měli odvolatelé dozvědět o shora popsaných nezbytných informacích o prvostupňovém rozhodnutí, zjistil žalovaný ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení 2) až 4) z obsahu správního spisu, a to konkrétně z úředních záznamů stavebního úřadu o nahlížení do spisu dne 7. 4. 2021 a 26. 4. 2021. Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení 5) a 6) vyšel toliko z jejich tvrzení. Správnost zjištění žalovaného však žalobkyně v žalobě zpochybňovala a nabízela vlastní verzi toho, kdy se odvolatelé dozvěděli o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.
45. Soud se ztotožňuje s názorem žalovaného a odvolatelů, že je z logiky věci vyloučeno, aby se odvolatelé dozvěděli o vydání prvostupňového rozhodnutí stavebním úřadem ještě předtím, než bylo vydáno. Stejně tak se nemohli předem seznámit ani s předmětem prvostupňového rozhodnutí, jak žalobkyně naznačovala, jelikož v uvedenou dobu nebylo vůbec jasné, v jakém rozsahu a zda vůbec bude změna stavby povolena. Nadto soud přitakává i názoru, že webové stránky žalobkyně nemohly sloužit jako „úřední deska“, jejichž veřejně přístupný obsah by nahrazoval doručení prvostupňového rozhodnutí zákonem předvídaným postupem. Byť nelze vyloučit, že se z popsaného zdroje odvolatelé mohli dozvědět o tom, že existuje prvostupňové rozhodnutí, kdo ho vydal a co bylo předmětem rozhodování, žalobkyně nepoukazuje na nic víc, než na teoretickou možnost. Nenabízí ovšem žádné důkazy o tom, které informace a kdy na webu zveřejnila, natož o tom, že a kdy se s nimi seznámil ten který z odvolatelů. Přitom odvolatelé neměli žádnou povinnost (resp. právní předpis nestanoví takovou presumpci, jak to činí např. u úřední desky obce) sledovat soukromé webové stránky žalobkyně. Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení 3), jejíž vědomosti o prvostupňovém rozhodnutí se žalobkyně věnovala podrobněji a nejvíce, pak soud uvádí, že i kdyby se žalobkyni v řízení před soudem podařilo prokázat, že se tato osoba o nezbytných informacích o prvostupňovém rozhodnutí dozvěděla přede dnem 29. 3. 2021, zbyla by zde další podaná odvolání, o nichž žalovaný současně rozhodoval a jejichž opožděnost žalobkyně konkrétněji nezpochybňuje. V každém případě nebyly navrhovány ani žádné důkazy, jimiž by žalobkyně hodlala prokázat, že osoby zúčastněné na řízení 4) až 6) se prokazatelně o vydání prvostupňového

rozhodnutí a o charakteru povolené změny stavby dozvěděly dříve než 26. 4. 2021. Přitom stačilo i jen jediné včasné odvolání k tomu, aby žalovaný z důvodů popsaných v napadeném rozhodnutí prvostupňové rozhodnutí jako celek zrušil.

46. Soud tak uzavírá, že závěr žalovaného o dodržení subjektivní lhůty pro podání odvolání odvolatelů ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu nelze hodnotit jako nezákonný, resp. že ani případná dílčí nezákonnost ve vztahu k některému z odvolatelů není způsobilá zpochybnit zákonnost výroku napadeného rozhodnutí s ohledem na přípustnost a včasnost dalších odvolání.

Procesní práva žalobkyně v odvolacím řízení

47. Třetí žalobní bod žalobkyně věnovala argumentaci, že jí nebylo umožněno vyjádřit se k odvolání, statusu odvolatelů ani k důkazům, které byly podkladem napadeného rozhodnutí, a že nemohla v odvolacím řízení navrhopvat důkazy ani vznášet námítky. Žalobkyně totiž nebyla od stavebního úřadu ani žalovaného informována o tom, že byla podána odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a že probíhá odvolací řízení; nebyla poučena ani o právu nahlédnout do správního spisu. Jednoznačně tak bylo zasaženo ústavní právo žalobkyně na spravedlivý proces (k tomu žalobkyně citovala z nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04, a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1996, sp. zn. 6 A 175/94). Žalobkyně je přesvědčena, že jde o tak zásadní procesní vadu, že musí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.
48. Žalovaný uznává, že byl porušen § 36 odst. 2 správního řádu. Podotýká nicméně, že žádné vyjádření žalobkyně k odvolání by nemohlo vést k jinému výsledku, než že by žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil. Stavební úřad totiž chybně stanovil okruh účastníků řízení, čímž porušil procesní práva opomenutých účastníků řízení. Vedle toho stavební úřad porušil § 90 a § 118 stavebního zákona, neboť záměr žalobkyně špatně posoudil a ani neodhalil vnitřní rozpornost projektové dokumentace. Ostatně stavební úřad později sám deklaroval, že byl žalobkyní uveden v omyl, a proto nařídil zastavit provádění prací na stavbě rozhodnutím ze dne 12. 5. 2021.
49. V replice žalobkyně uvedla, že Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 13. 1. 2022, č. j. MMR-382/2022-83, rozhodnutí žalovaného o okamžitém zastavení všech stavebních prací ze dne 28. 6. 2021 zrušilo. Poukázala na to, že jedním z důvodů pro jeho zrušení bylo porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Má proto za to, že je systémovým problémem žalovaného, že nerespektuje základní procesní práva účastníků.
50. Odvolatelé v této souvislosti uvádí, že i kdyby k žalobkyní popsaným procesním pochybením došlo, není důvod napadené rozhodnutí rušit, jelikož v odvolacím řízení žalovaný neměl jinou možnost, než prvostupňové rozhodnutí zrušit.
51. Podle § 86 odst. 2 správního řádu správní orgán, který (odvoláním) napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. Podle okolností dále doplní řízení. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije, bylo-li odvolání podáno opožděně nebo bylo-li nepřípustné.
52. Podle § 88 odst. 1 správního řádu, neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Jestliže byl odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 a lze-li příslušnou část spisu oddělit, předá

správní orgán pouze tu část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí. V případě nepřipustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání.

53. Podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Dojde-li (však) odvolací správní orgán k závěru, že odvolání bylo podáno včas a že je přípustné, vrátí věc správnímu orgánu, který rozhodl v prvním stupni (§ 92 odst. 2 správního řádu).
54. Soud ze správního spisu zjistil, že se stavební úřad poté, co mu byla doručena odvolání odvolatelů, správně zabýval otázkou, zda jsou odvolání přípustná. A protože dospěl k závěru, že nikoliv, postupoval tehdy v souladu s § 86 odst. 2 větou třetí a § 88 odst. 1 větou třetí správního řádu tak, že spis předal žalovanému pouze s odůvodněním tohoto závěru. Tím stavební úřad dostal svým procesním povinností a bylo již na žalovaném, aby sám posoudil (ne)přípustnost a včasnost (opožděnost) podaných odvolání. V případě nepřipustného či opožděného odvolání je totiž vyloučen postup podle § 86 odst. 2 správního řádu, a pokud správní orgán považuje podané odvolání za opožděné či nepřipustné, výzvu k vyjádření se v přiměřené lhůtě k odvolání žádnému z účastníků řízení spolu se stejnopisem odvolání nezasílá, a tedy nikdo z účastníků a ani odvolatel nemá možnost se k otázce sporné včasnosti či přípustnosti podaného odvolání vyjádřit (viz rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 59/2013-57).
55. Na rozdíl od stavebního úřadu nicméně žalovaný shledal, že odvolání podaly osoby oprávněné, a to v zachované zákonné lhůtě podle § 84 odst. 1 správního řádu. Ostatně posouzení, zda odvolání je přípustné a bylo podáno včas, přísluší v konečném důsledku pouze odvolacímu správnímu orgánu, neboť jen ten může korigovat nesprávný postup správního orgánu, který rozhodnutí vydal a jenž se domníval, že bylo podáno opožděné či nepřipustné odvolání. Za takové zákonem předvídané situace měl proto žalovaný dále bez zbytečných průtahů postupovat podle § 92 odst. 2 správního řádu a věc vrátit stavebnímu úřadu, aby postupoval podle § 85 až § 87 správního řádu, respektive předně podle § 86 odst. 2 věty první a druhé správního řádu. Eventuálně žalovaný mohl provedení procesních úkonů stavebního úřadu převzít, jak vyplývá z § 93 odst. 1 správního řádu, podle něhož se na odvolací řízení přiměřeně použijí ustanovení upravující řízení před správním orgánem prvního stupně. Mezi účastníky řízení nicméně není sporné, že ani jedním z těchto zákonem předpokládaných způsobů žalovaný nepostupoval a bez dalšího vydal napadené rozhodnutí.
56. Smyslem postupu podle § 86 odst. 2 věty první správního řádu je přitom, aby všichni účastníci řízení, bez ohledu na to, zda sami také odvolání podali, či nikoli, byli se všemi odvoláními seznámeni a aby se k jejich obsahu mohli vyjádřit (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 59/2013-57). Z věty druhé citovaného ustanovení pak vyplývá, že s ohledem na konkrétní okolnosti věci správní orgán řízení doplní – tzn., že i může nařídit ústní jednání či provést dokazování. Účel § 86 odst. 2 správního řádu tak bez pochybností v dané věci nebyl vůbec naplněn, neaplikoval-li ho stavební úřad ani žalovaný.
57. Jednalo se tedy zcela nepochybně o porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. K tomu, aby procesní vada odůvodňovala zrušovací zásah soudu, však musí být naplněna též podmínka, že se jednalo o podstatnou vadu řízení, tj. že v jejím důsledku lze dovodit, resp. alespoň nelze vyloučit, že výrok napadeného rozhodnutí měl být jiný.

58. Soud přitom dospěl k závěru, že jakákoliv argumentace žalobkyně by nemohla zpochybnit skutečnost, na niž poukázal žalovaný v napadeném rozhodnutí a jež plyne též z projektové dokumentace založené ve správním spise, že tato projektová dokumentace je stižena vnitřním rozporem, pokud na jedné straně v technické zprávě uvádí, že se změnou stavby objem stavby, pohledy a půdorys nemění, na druhé straně však porovnání původních výkresů a aktuálních výkresů ukazuje, že na základě stavebním úřadem schválené změny stavby má dojít k rozšíření půdorysu prvního podzemního podlaží o 24 m x 6 m. Tím se ovšem změna stavby dostává do zřetelného rozporu s požadavkem § 118 odst. 2 stavebního zákona, aby schválená změna byla v souladu s dříve vydaným územním rozhodnutím, a ukazuje se, že povolení změny stavby muselo předcházet společné řízení (nebo nejprve změna územního rozhodnutí), v němž by bylo jednáno s účastníky řízení též dle § 85 odst. 2 stavebního zákona, jak správně zmínil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Příznačné přitom je i to, že proti tomuto závěru napadeného rozhodnutí, jenž je ve schválené projektové dokumentaci dostatečně zřejmý a sám o sobě dostačuje ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, žalobkyně v žalobě nijak nebrojí, a nenabízí tedy žádnou argumentaci, o které by snad bylo možné zvažovat, že se jí měl žalovaný v odvolacím řízení zabývat. Soud tedy v tomto řízení není oprávněn uvedený závěr žalovaného zpochybňovat (nehledě na to, že je s ním ztotožněn) a musí z něj vycházet, přičemž již s ohledem na něj lze dovodit, že jinak než zrušením prvostupňového řízení odvolací řízení nemohlo skončit.
59. Ačkoliv tedy nelze popřít, že se žalovaný dopustil nesprávného úředního postupu, jímž velmi citelně zasáhl do procesních práv žalobkyně, v konečném důsledku vzhledem k míře nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí nemohl být výsledek odvolacího řízení jiný. Ke stejnému závěru vede též zjištění o úplném opomenutí odvolatelů v řízení před stavebním úřadem, kteří přitom ve svých odvoláních vznášejí přílehlavé a vážné námitky proti změně stavby (byť nemusejí nutně být všechny důvodné). Zde sice žalobní argumentace jejich dotčení rozporovala (resp. přezkoumatelnost závěrů žalovaného), ale jak již bylo shora konstatováno, v dané souvislosti není žalobní argumentace důvodná, a je zde proto dán další důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí.
60. Spor by mohl být snad jen o otázku, zda žalovaný měl vedle zrušení prvostupňového řízení přikročit též k zastavení řízení (bez něj by ovšem byla žaloba proti napadenému rozhodnutí nepřípustná), ovšem ani tímto směrem argumentace žalobkyně uplatněná v žalobní lhůtě nemíří, a soud se proto touto otázkou nemohl zabývat.
61. Vzhledem k tomu, že zjištění rozporu změny stavby s původním územním rozhodnutím, resp. vnitřního rozporu v předložené projektové dokumentaci, stejně jako i úplného opomenutí odvolatelů v řízení před stavebním úřadem, kteří přitom vznášejí přílehlavé a vážné námitky proti změně stavby (byť nemusejí nutně být všechny důvodné), představovaly dostačující důvody ke zrušujícímu výroku žalovaného, není již nutné se zabývat zbylými žalobními body, neboť ty již také nejsou způsobilé zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Postačí konstatovat, že v tomto (rozhodném) zrušovacím důvodu napadené rozhodnutí zjevně nepostrádá dostatečné odůvodnění, ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu tedy není porušeno, přičemž případné nedostatky odůvodnění v jiných pasážích již nemohou důvodnost zrušovacího výroku zpochybnit. Žalovanému lze též dát za pravdu, že podle § 75 odst. 3 správního řádu, upravujícího vyrozumění o chybnosti vyznačené doložky právní moci, měl postupovat stavební úřad, který tuto doložku na prvostupňovém rozhodnutí nesprávně vyznačil. Nicméně vzhledem k tomu, že

o nesprávnosti svého přesvědčení o nepřípustnosti odvolání odvolatelů se stavební úřad dozvěděl až z napadeného rozhodnutí, jež bylo současně doručeno i zástupci žalobkyně, nebyl již postup podle § 75 odst. 3 správního řádu ani nezbytný. Konečně k otázce podjatosti osoby sepisující vyjádření za žalovaného, jakkoliv se jedná o opožděný žalobní bod, postačí uvést, že v případě sepisu vyjádření žalovaného právní úprava neočekává, že by tak mělo být činěno osobou nestrannou.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

62. S ohledem na výše uvedené soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.), jelikož procesní vady, na něž žalobkyně důvodně poukazovala, nebyly způsobilé zpochybnit zákonnost výroku napadeného rozhodnutí.
63. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, který byl ve věci plně úspěšný, žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti (do níž spadá i obhajoba vlastního rozhodnutí před soudem) nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků řízení náhrada nákladů řízení nepřísluší.
64. Osobám zúčastněným na řízení soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť jim nebyla v řízení uložena žádná povinnost a nebyly shledány ani žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. dubna 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.