



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **M. L.**, zastoupený Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem, sídlem Na Hrádku 1940, Pardubice, proti žalovanému: **Městský úřad v Hlinsku**, sídlem Poděbradovo náměstí 1, Hlinsko, zastoupený JUDr. Lubomírem Málkem, advokátem, sídlem Horní 6, Havlíčkův Brod, **za účasti:** P. L., zastoupený Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem, sídlem Teplého 2786, Pardubice, týkající se žaloby proti rozhodnutí ze dne 7. března 2016 o změně stavby „Volnočasové zařízení Medkovy Kopce“, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 9. března 2022 č. j. 52 A 86/2016-306,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Jakuba Hrubého, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný vydal dne 12. září 2012 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby „Volnočasové zařízení Medkovy kopce + přípojky inženýrských sítí“ na pozemcích p.

č. XA, XB, XC, XD v k. ú. X (dále bude tato stavba uváděna též pod svým obchodním názvem „Peklo na Čertovině“). Dne 27. ledna 2014 pak povolil první změnu 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. U Krajského úřadu Pardubického kraje (dále též „krajský úřad“) neuspěl, neboť ten tvrdil, že žalobce nemohl být rozhodnutím o změně stavby dotčen na svých právech. Proto podal proti rozhodnutí o první změně stavby žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích (dále též „krajský soud“); k jejímu osudu viz níže.

[2] Zatímco řízení před krajským soudem běželo, stavebník (osoba zúčastněná na řízení) ve stavbě pokračoval a odchýlil se při tom od schválené stavební dokumentace ve znění (soudně napadené) první změny stavby, a to zejména tím, že zvýšil počet sociálních zařízení v objektu a změnil některé dispozice, včetně dispozice hlavního vstupu. Na základě jeho žádosti o dodatečné povolení provedených změn vydal žalovaný (tentokrát již za účasti žalobce) dne 16. dubna 2015 rozhodnutí o dodatečném povolení druhé změny stavby (dále „rozhodnutí o druhé změně stavby“). V tomto rozhodnutí byla charakterizována stavba mimo jiné tak, že „se uvažuje s maximálně deseti pracovníky volnočasového zařízení a s maximálně padesáti návštěvníky“. I s ohledem na toto omezení žalovaný zamítl odvolání žalobce a dalších účastníků řízení proti změně stavby, jež se týkaly možných imisí. Následně došlo ke kolaudaci I. etapy, tj. části objektu, která byla dokončena a způsobilá k užívání, zejména atrakcí „pohádkového pekla“ v podzemních podlažích. V kolaudačním souhlasu ze dne 11. prosince 2015 č. j. Hl 24454/2015/SÚ (dále též „první kolaudační souhlas“) 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 v technické zprávě, jež je součástí stavební dokumentace pro druhou změnu stavby, a vycházela z něj ještě v listopadu 2015 zpráva o požárně bezpečnostním řešení objektu.

[3] V únoru 2016 si stavebník nechal vypracovat písemné 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. března 2016, přičemž týž den se konala kontrolní prohlídka stavby, na níž tuto třetí změnu stavby před dokončením (spočívající ve zvýšení maximálního počtu osob uvnitř objektu) schválil žalovaný rozhodnutím vydaným na místě a oznámeným stavebníkovi zápisem do stavebního deníku (dále též „rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením“) podle § 118 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V kolaudačním souhlasu č. j. Hl 5123/2016/SÚ vydaném následujícího dne, tj. 8. března 2016, jenž se týkal (s drobnými výjimkami) celého Pekla na Čertovině, konkrétněji provozu nově dokončeného ukázkového pivovaru, ukázkové vinárny, restaurace a kuchyně (dále též „druhý kolaudační souhlas“), tak již byl – na rozdíl od prvního kolaudačního souhlasu – vymezen účel užívání stavby tak, že „celkový počet osob v zařízení bude maximálně 199 osob, z toho v 2PP max. 20 osob a 3PP max. 20 osob“.

pokračování

[4] Právě proti tomuto druhému kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. března 2016 brojil žalobce v nyní projednávaném případě u krajského soudu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem; žaloba byla u soudu podána 12. srpna 2016. Nezákonný zásah spatřoval žalobce mimo jiné v tom, že rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením ze dne 7. března 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.

[5] Krajský soud mezitím rozsudkem ze dne 5. května 2016 č. j. 52 A 63/2015-75 rozhodl o žalobě proti rozhodnutí o první změně stavby před dokončením a vrátil věc krajskému úřadu k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalobce měl být účastníkem řízení, jelikož mohl být přinejmenším potenciálně první změnou stavby dotčen, a to z důvodu možných emisí v podobě hluku ze stacionárních zdrojů stavby, zvýšené dopravy a provozu „široké veřejnosti“, zápachu, prašnosti a emisí z odvětrání prostoru pivovaru a občerstvení, či z nárůstu počtu příjíždějících a parkujících vozidel. V návaznosti na to krajský úřad rozhodnutím ze dne 18. srpna 2016 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. ledna 2014 o první změně stavby před dokončením a věc mu vrátil k novému projednání.

[6] Rozsudkem ze dne 7. června 2016 č. j. 52 A 86/2016-146 rozhodl krajský soud též o zásahové žalobě proti výše zmíněnému druhému kolaudačnímu souhlasu. Dal žalobci i tentokrát za pravdu (z obdobných důvodů jako ve svém prvním rozsudku) a napadený kolaudační souhlas prohlásil výrokem I svého rozsudku za nezákonný zásah. Výrokem II však krajský soud zamítl návrh, aby žalovanému zakázal vycházet v jeho další úřední činnosti z nezákonného kolaudačního souhlasu, a výrokem III zamítl návrh přikázat žalovanému, aby nezákonný kolaudační souhlas zrušil (postupem podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Poukázal přitom na práva stavebníka nabytá v dobré víře a na nepoměr újmy, která by mu vznikla, oproti újmě žalobce.

[7] Proti posledně uvedenému rozsudku podali kasační stížnost žalobce (proti výrokům II a III) i žalovaný a stavebník (proti výroku I). V řízení o kasační stížnosti byl aktivován rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jemuž šestý senát předložil tři otázky, týkající se (1) možností obrany proti povolení změny stavby před dokončením rozhodnutím vydaným na místě a oznámeným zápisem do stavebního deníku, (2) toho, zda jsou souhlasy vydávané podle stavebního zákona rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), či zásahy ve smyslu § 82 tohoto zákona, a (3) možnosti správního soudu zohlednit zrušení podmiňujícího rozhodnutí v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s.

[8] Na druhou z uvedených otázek odpověděl rozšířený senát v jiném řízení, v němž vyvstala otázka stejná, usnesením ze dne 17. září 2019 č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, tak, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Ke zbývajícím otázkám zaujal stanovisko v usnesení ze dne 22. října 2019 č. j. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, dle něhož: „I. V řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k 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.). II. Povolení změny stavby před dokončením zjednodušenou

formou zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona představuje úkon správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.“

[9] Nejvyšší správní soud následně rozsudkem ze dne 30. ledna 2020 č. j. 6 As 211/2017-127 zrušil rozsudek krajského soudu č. j. 52 A 86/2016-146 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zavázal krajský soud, aby žalobce poučil o tom, jaký žalobní typ slouží k napadení rozhodnutí o změně stavby před dokončením a na něj navazujícího kolaudačního souhlasu, a následně posoudil, zda již původní žaloba směřovala i proti rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením (vydanému na místě a oznámenému zápisem do stavebního deníku), zda byla včasná a přípustná (s ohledem na vyčerpání jiných prostředků ochrany), popřípadě zda žalobce toto rozhodnutí napadl jako podkladový úkon ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

[10] Žalobce následně i bez výzvy krajského soudu upravil žalobu tak, že se domáhá zrušení rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením i kolaudačního souhlasu.

[11] Krajský soud vyloučil (druhý) kolaudační souhlas k samostatnému projednání a rozsudkem označeným v návěti zrušil rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Poznamenal, že v době podání žaloby judikatura nepřipouštěla samostatný přezkum rozhodnutí vydaného na místě při kontrolní prohlídce a oznámeného (stavebníkovi) zápisem do stavebního deníku, obsah žaloby však svědčí o tom, že žalobce napadl i toto podmiňující rozhodnutí. Poukazoval totiž na navýšení počtu návštěvníků oproti původnímu stavebnímu povolení, k němuž nedošlo v rámci kolaudačního souhlasu, ale již v rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením. Krajský soud dále zdůraznil, že s ohledem na dřívější judikaturu nelze původní žalobu hodnotit ve světle přísných požadavků uplatňovaných na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobce nelze ani zpětně nutit, aby proti napadeným rozhodnutím podával odvolání, neboť dosavadní judikatura je za rozhodnutí nepovažovala a žalobce nebyl a ani nemohl být poučen o možnosti podat proti nim opravný prostředek. Podobně je dle názoru krajského soudu třeba nahlížet i na otázku včasnosti žaloby. Krajský soud dále shledal, že třetí změna stavby před dokončením nebyla nepodstatná, zvýšením rozsahu užívání stavby mohl být žalobce jako vlastník sousedních nemovitostí dotčen přinejmenším v důsledku emisí souvisejících s navýšením provozu (na trojnásobek původně zamýšlené kapacity). Žalobce tudíž měl být účastníkem o třetí změně stavby před dokončením a nebylo možné o ní rozhodnout zjednodušenou formou dle § 118 odst. 6 stavebního zákona.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[12] Proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení (stavebník, dále též „stěžovatel“), která zpochybnila závěr krajského soudu, že již původní žaloba věcně brojila proti rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením. Žaloba ani po úpravě nesplňuje požadavky stanovené v § 71 s. ř. s. Soud nemůže přihlížet k žalobním bodům, které byly uplatněny až po lhůtě pro podání žaloby.

[13] Stěžovatel též uvedl, že krajský soud měl dospět k závěru o nesplnění podmínky přípustnosti žaloby stanovené v § 68 s. ř. s. spočívající ve vyčerpání řádných opravných

pokračování

prostředků. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že dřívější judikatura, která kolaudační souhlasy pojímala jako zásahy a nikoli rozhodnutí, žalobci bránila napadnout z pozice opomenutého účastníka řízení rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Ve vztahu k rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením se judikatura nezměnila a žalobci nic nebránilo napadnout je řádným opravným prostředkem. Stěžovatel odkázal na komentář ke stavebnímu zákonu, dle něhož lze proti rozhodnutí vydanému na místě a oznámenému stavebníkovi zápisem do stavebního deníku podat odvolání. Žalobce se s rozhodnutím prokazatelně seznámil a bez potíží by proti němu stihl podat odvolání ve lhůtě dle § 84 správního řádu.

[14] Dle názoru stěžovatele se žalobce s rozhodnutím o třetí změně stavby před dokončením seznámil nejpozději dne 4. srpna 2016, kdy mu žalovaný sdělil, že je vydal. Žaloba tudíž byla podána opožděně. Krajský soud excesivně rozšířil možnost zpochybnění platných správních aktů s odkazem na zvláštní okolnosti projednávané věci, které však zohlednil pouze ve prospěch žalobce, který tvrdí pouze potenciální dotčení svých práv, respektive veřejného zájmu na požární bezpečnosti staveb a dopravní dostupnosti, a nikoli stěžovatele, jehož konkrétních práv se řízení týká.

[15] Stěžovatel navrhl, aby byla věc znovu předložena rozšířenému senátu, který by měl upřesnit výklad svého usnesení č. j. 6 As 211/2017-88. Odkázal na rozhodnutí navazující na toto usnesení, z nichž vyplývá, že by se měly zohlednit zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí, které již nastaly, nikoli však umožnit opožděný přezkum podmiňujícího rozhodnutí v řízení o podmíněném rozhodnutí.

[16] Na závěr stěžovatel označil napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť se nevypořádal s otázkou, již na ústním jednání vznesl žalovaný a stěžovatel, zda je vůbec třeba řešit řízení o změně stavby před dokončením, která zahrnovala pouze navýšení počtu osob z důvodu limitů požární bezpečnosti. Tato změna se nemůže dotknout práv žalobce, neboť navýšení počtu současně přítomných osob se týká veřejného zájmu (požární bezpečnosti), nikoli soukromého zájmu žalobce. Navýšení počtu osob je pouze důsledkem početní operace vycházející ze stanoviska dotčeného orgánu, nikoli faktickou změnou stavby. Dle názoru stěžovatele tak není naplněna definice změny stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona, a proto vůbec nemělo být vedeno řízení o změně stavby před dokončením.

[17] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žalobní body proti rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením byly zcela zřetelně vymezeny již v původní žalobě. Žalobci nemůže být kladeno k tíži, že proti tomuto rozhodnutí nepodal řádný opravný prostředek, neboť jednal v důvěře v tehdejší judikaturu Nejvyššího správního soudu. Považuje za zřejmé, že v důsledku přítomnosti 200 osob namísto 50 mu hrozí újma v podobě výrazného zhoršení kvality života způsobeného násobně vyšším hlukem, prašností od vozidel či znečišťováním okolí násobně větším množstvím odpadu.

[18] Žalovaný se pouze stručně ztotožnil s argumentací stěžovatele.

[19] Předseda senátu vyzval žalobce a stavebníka (osobu zúčastněnou na řízení), aby vstoupili v jednání o případném mimosoudním řešení sporných otázek, které mezi nimi panují, popřípadě k vyrovnání, jež by pak mohlo vyústit v procesní úkony, jimiž by byl

spor před soudy odklizen. Tato snaha se však nesetkala s úspěchem, byť předseda senátu opakovaně prodloužil lhůtu pro jednání, proto Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel již v původní žalobě (ze dne 12. srpna 2016) brojil proti obsahu rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením, které žalovaný vydal zjednodušeným způsobem dle § 118 odst. 6 stavebního zákona. V části II žaloby namítal, že dle kolaudačního souhlasu má být celkový počet osob v zařízení maximálně 199, oproti původnímu předpokladu 50 návštěvníků a 10 členů personálu dle rozhodnutí o druhé změně stavby. Dále žalobce odkázal na rozhodnutí o třetí změně stavby, s jehož existencí jej žalovaný seznámil v rámci vyřizování podnětu k přezkumu kolaudačního souhlasu, a uvedl, že žalovaný obešel oprávněné zájmy účastníků řízení, do jejichž vlastnických práv může čtyřnásobné navýšení počtu návštěvníků zasáhnout, a „vyložil otázku potenciálního dotčení zužujícím výkladem, tedy v neprospěch potenciálně dotčených vlastníků okolních nemovitostí.“ Žalobce též odkázal na povinnost stavebního úřadu projednat změnu stavby před dokončením s účastníky stavebního řízení v rozsahu, v jakém se změna přímo dotýká jejich práv.

[22] Žalobce tedy zjevně zpochybňoval zákonnost rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením vydaného na místě s argumentem, že žalovaný při jeho vydávání opomněl další potenciálně dotčené účastníky řízení, přičemž tak s ohledem na tehdejší judikaturu Nejvyššího správního soudu činil v rámci zásahové žaloby proti kolaudačnímu souhlasu. Rozsudky ze dne 24. června 2015 č. j. 1 As 11/2015-50 a ze dne 1. července 2015 č. j. 1 As 10/2015-50 ve věcech *Novostavby dvou rodinných domů ve Špindlerově Mlýně*, které tento postup vymezily, však byly překonány výše citovaným usnesením rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88 ve věci *Peklo na Čertovině I*, dle něhož je rozhodnutí o změně stavby před dokončením vydané na místě a oznámené zápisem do stavebního deníku samostatně přezkoumatelné rozhodnutí. Žalobce v reakci na tento judikатурní zvrat podáním ze dne 4. března 2020 upravil žalobu formálně tak, že směřuje proti dvěma rozhodnutím (třetí změně stavby před dokončením a kolaudačnímu souhlasu) a doplnil náležitosti žaloby dle § 71 odst. 1 s. ř. s. (s výjimkou žalobních bodů, které dle jeho názoru obsahovala již původní žaloba, s čímž Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené souhlasí).

[23] Žalobce tedy od počátku brojil (též) proti rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením vydanému na místě při kontrolní prohlídce. Učinil tak včas (12. srpna 2016), neboť o existenci tohoto rozhodnutí se od žalovaného dozvěděl až dne 4. srpna 2016, jak ostatně uváděl i stěžovatel; tento okamžik lze považovat za ekvivalent doručení, od něhož se obecně odvíjí běh lhůty pro podání žaloby, neboť rozhodnutí podle § 118 odst. 6 stavebního zákona se oznamuje pouze stavebníku zápisem do stavebního deníku (srov. přiměřeně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2011 č. j. 5 Afs 10/2011-94 a ze dne 25. června 2014 č. j. 1 Afs 52/2014-38). I žalobní body

pokračování

(tj. jediná náležitost žaloby, jejíž uplatnění je časově omezeno, srov. § 71 odst. 2 s. ř. s.) byly uplatněny včas.

[24] Stěžovatel uplatnil námitku, že žalobce měl před podáním žaloby vyčerpat řádné prostředky ochrany ve správním řízení (§ 68 písm. a) s. ř. s.). Zde je třeba nejprve uvést, že dle usnesení rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině I* má rozhodnutí vydané dle § 118 odst. 6 stavebního zákona formu nejen rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., ale též rozhodnutí podle § 67 správního řádu (viz bod 41 citovaného usnesení). Není pochyb o tom, že stavebník, jemuž se takové rozhodnutí oznamuje, proti němu může podat odvolání, neboť to zákon nevylučuje (§ 81 odst. 1 správního řádu). Z usnesení rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině I* však výslovně neplyne (rozšířený senát na tuto otázku výslovně neodpověděl), že i ten, kdo by byl účastníkem stavebního řízení o povolení změny stavby před dokončením, které mělo řádně proběhnout namísto postupu podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, musí nejprve proti rozhodnutí o změně stavby před dokončením uplatnit odvolání (pak zřejmě ve lhůtě podle § 84 správního řádu).

[25] Nejvyšší správní soud přitom nemá důvod, aby tuto otázku abstraktně a do budoucna řešil právě v tomto případě. I kdyby totiž dospěl k závěru, že takto dotčený účastník by napříště nejprve musel vyčerpat odvolání, nemohl by jej uplatnit zpětně k tíži žalobce v nyní posuzované věci; taková úvaha by tak nemohla být rozhodovacím důvodem, šlo by o pouhé *obiter dictum*. Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu, že s ohledem na dřívější judikaturu, z níž vyplývala možnost napadnout rozhodnutí oznámené zápisem do stavebního deníku společně s navazujícím kolaudačním souhlasem (tj. přímo, bez nutnosti vedení odvolacího řízení, které ostatně v případě kolaudačního souhlasu nepřipadalo v úvahu, viz výše citované rozsudky ve věcech *Novostavby dvou rodinných domů ve Špindlerově Mlýně*), by nebylo možné žalobci zpětně vytýkat, že proti tomuto rozhodnutí před podáním žaloby nebrojil odvoláním, neboť postupoval v intencích tehdejší soudní interpretace platné právní úpravy.

[26] Nejvyšší správní soud připomíná, že judikurní odklon je nezbytným dynamickým prvkem v rozhodovací činnosti soudů. Nově přijatý právní názor (respektive v tomto případě některé jeho důsledky) však nelze aplikovat zpětně v neprospěch účastníků řízení (soukromých subjektů). V podmínkách právního státu je nemyslitelné, aby se v důsledku provedeného judikurního odklonu zpětně zhoršilo procesní postavení účastníka řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2009 č. j. 2 As 34/2009-65, obdobně též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. prosince 2017 č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS). Žalobce napadl rozhodnutí o změně stavby před dokončením oznámené zápisem do stavebního deníku v rámci žaloby proti kolaudačnímu souhlasu v legitimním očekávání, že postupuje procesně správně, vyvolaném dosavadní (v této věci později překonanou) judikaturou Nejvyššího správního soudu (obdobně stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2016 sp. zn. Pl. ÚS-st. 43/16, ST 43/83 SbNU 933, vyhlášené pod č. 394/2016 Sb., bod 22). Tomuto legitimnímu očekávání nelze odepřít ochranu.

[27] Na tomto místě je potřeba uvést, že perspektiva stavebníka – osoby zúčastněné na řízení – na uvedených závěrech nemůže nic změnit. Soudní spor probíhá mezi žalobcem a orgánem veřejné moci – stavebním úřadem, resp. žalovaným, který porušil žalobcova veřejná subjektivní práva. Těm musí správní soud poskytnout ochranu především.

Stavebník je v tomto řízení pouze osobou zúčastněnou na řízení a toto jeho procesní postavení se odvíjí od skutečnosti, že teprve zrušením napadeného správního rozhodnutí mohou být přímo dotčena jeho práva, ovšem jen ta, která mu byla přiznána tímto nezákonným správním rozhodnutím, nezákonným právě pro porušení práv žalobce, resp. pro vady řízení, které mu předcházelo. O žádostech stavebníka přitom bude rozhodnuto znovu v dalším řízení, v němž již budou práva žalobce plně respektována, a nelze vyloučit, že stavebník nakonec uspěje. Ostatně i postup stavebníka popsany výše v bodech [1] až [5] neskýtá dostatečně silné argumenty pro jeho dobrou víru v zákonnost rozhodování stavebního úřadu a žalovaného, neboť snaha žalobce jako vlastníka sousedních nemovitostí domoci se účastenství v dílčích řízeních stavebníkem postupně zahajovaných, kterými zvětšoval rozsah stavebního záměru a zvyšoval intenzitu jeho provozu, doprovázela povolovací procesy od samého počátku. Situace stavebníka a žalobce proto nejsou z hlediska jejich dobré víry a ochrany jejich legitimních očekávání skutkově i právně srovnatelné.

[28] Rozhodnutí krajského soudu není v rozporu s usnesením rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017-88, jak naznačuje stěžovatel. Krajský soud v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí (kolaudačnímu souhlasu) neumožnil opožděný přezkum podmiňujícího rozhodnutí (rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením), neboť – jak již bylo řečeno výše – žalobce již v původní žalobě proti podmíněnému aktu napadal i podmiňující rozhodnutí (a činil tak způsobem, který vyplýval z tehdejší judikatury Nejvyššího správního soudu). Nynější větev řízení se týká pouze žaloby proti podmiňujícímu, nikoli podmíněnému aktu (tím je kolaudační souhlas, který krajský soud vyčlenil k samostatnému projednání). Krajský soud tedy zákonnost podmiňujícího rozhodnutí přezkoumal v řízení o žalobě směřující přímo proti tomuto rozhodnutí, nikoli v řízení o žalobě proti rozhodnutí podmíněnému. Judikatura, na kterou odkazuje stěžovatel (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2022 č. j. 10 Afs 174/2021-42 a ze dne 28. února 2022 č. j. 3 As 101/2020-35), se naopak týká řízení o navazujících (podmíněných) rozhodnutích a možnostech soudu přezkoumat v nich námitky proti podmiňujícím rozhodnutím, což ji činí zcela nepřiléhavou na projednávanou věc.

[29] K tomu lze doplnit, že ani rozpor rozsudku krajského soudu se závěry rozšířeného senátu by sám o sobě nestačil k opětovnému předložení věci rozšířenému senátu. V souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. je takový postup na místě jen v případě, kdy senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování dospěje k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Rozpor závěrů krajského soudu s judikaturou rozšířeného senátu (či obecně s judikaturou Nejvyššího správního soudu) by však byl v prvé řadě důvodem pro zrušení jeho rozsudku; aktivace rozšířeného senátu by přicházela v úvahu teprve ve chvíli, kdy by se rozhodující senát se stanoviskem krajského soudu ztotožnil a chtěl s ohledem na ně dosavadní judikaturu překonat.

[30] Postupem dle § 17 s. ř. s. se nelze ani „doptávat“, jak rozšířený senát své dřívější rozhodnutí myslel. Aplikace a rozvíjení závěrů rozšířeného senátu v konkrétních případech je úkolem tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu. Prostor pro rozšířený senát by vznikl znovu teprve ve chvíli, kdy by alespoň dva tříčlenné senáty měly na

pokračování

totožnou právní otázku odlišný názor. Taková situace však v projednávaném případě nenastala.

[31] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že opomenutí argumentace osoby zúčastněné na řízení ze strany krajského soudu nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, může však představovat vadu řízení, která může mít za určitých okolností vliv na jeho zákonnost (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. prosince 2017 č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). O takový případ však v projednávané věci nejde. S tvrzením stěžovatele, že třetí změna stavby před dokončením nemá žádný vliv na práva žalobce, se krajský soud vypořádal zejména v bodě 31 napadeného rozsudku, v němž uvedl, že „pokud došlo k podstatné změně stavby zahrnující způsob a rozsah využití stavby (zvýšení počtu osob využívajících stavby ze 60 na 199, tedy v podstatně 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 potenciálně, dotčen na svých vlastnických právech“.

[32] Námitku, že změna stavby neodpovídala definici v § 2 odst. 5 stavebního zákona, stěžovatel (ani žalovaný) v řízení před krajským soudem neuplatnil, ačkoli mu v tom bezesporu nic nebránilo, což ji v řízení o kasační stížnosti činí nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. (jen stručně lze podotknout, že uvedené ustanovení stavebního zákona vymezuje změnu *dokončené* stavby, nikoli stavby nedokončené, pročez na projednávaný případ vůbec nedopadá).

[33] Nejvyšší správní soud se konečně ztotožnil i se závěrem krajského soudu, že třetí změna stavby „Peklo na Čertovině“ před jejím dokončením se mohla dotknout práv žalobce, který je vlastníkem sousední nemovitosti. Tato změna spočívala v navýšení povoleného počtu současně přítomných osob z 60 (50 návštěvníků a 10 členů personálu) dle druhé změny stavby před dokončením a prvního kolaudačního souhlasu (viz výše bod [2]) na 199, tedy vskutku poměrně významně. Krajský soud zcela správně vyzdvihl, že takové navýšení počtu návštěvníků, respektive emise související s provozem zařízení, které budou navštěvovat (prašnost a hluk z dopravy, hluk ze samotného provozu a podobně), se mohou dotknout práv žalobce (či dalších sousedů), přičemž intenzita tohoto dotčení v případě téměř dvou set návštěvníků bude bezesporu odlišná než v případě padesáti. V tomto směru je nepodstatné, s jakým cílem (limity požární bezpečnost) třetí změnu stavby před dokončením stěžovatel požadoval a žalovaný povolil.

[34] Z uvedeného je zřejmé, že nebyly splněny podmínky pro schválení změny stavby před dokončením zjednodušenou formou rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, který takový postup umožňuje pouze v případě, že se změna *nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení*. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením bylo nezákonné.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a zamítl ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s. Před krajským soudem tak bude pokračovat řízení o žalobě proti (druhému) kolaudačnímu souhlasu, kterou krajský soud vyloučil k samostatnému projednání.

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel a žalovaný neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení.

[37] Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, který za něj učinil jeden úkon právní služby spočívající v sepsu a podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za něž mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Ze spisu krajského soudu vyplývá, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná odměna se mu proto zvyšuje o 21 % čítajících výši této daně na konečných 4 114 Kč. K jejímu uhrazení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 26. října 2022

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu