



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Michala Bobka a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **V. R.**, zastoupen Mgr. Ing. Štěpánem Dražkou, advokátem se sídlem Veselá 169/24, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) UNI-EKOSPOL, s. r. o.**, se sídlem Krakovská 474, Sokolnice, zastoupena JUDr. Adamem Valíčkem, MBA, advokátem se sídlem náměstí Svobody 87/18, Brno, **II) Sokolnice RE, s. r. o.**, se sídlem Vrázova 1231/38, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2022, č. j. 31 A 6/2021-62,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2022, č. j. 31 A 6/2021-62, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] V posuzované věci jde o otázku nezbytnosti souhlasu třetí osoby se změnou veřejnoprávních smluv o umístění stavby a o provedení stavby. Žalobce souhlasil s uzavřením veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, kterou byl přímo dotčen ve svém vlastnickém právu k nemovitosti. Následně došlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy o provedení předmětné stavby, ke které souhlas žalobce vyžadován nebyl. Obě původní veřejnoprávní smlouvy byly následně bez souhlasu žalobce změněny veřejnoprávní smlouvou, kterou došlo jak ke změně v umístění stavby, tak ke změně v provedení stavby. Žalobce se následně domáhal neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy o změně původních veřejnoprávních smluv o umístění a provedení stavby. Má za to, že k uzavření takové změnové smlouvy bylo třeba jeho souhlasu.

[2] Osoba zúčastněná na řízení I) jako stavebník a Obecní úřad Sokolnice jako stavební úřad uzavřely dne 28. 5. 2018 veřejnoprávní smlouvu podle § 78a stavebního zákona, která nahrazovala územní rozhodnutí o umístění stavby (č. j. 1355/18, sp. zn. 1055/18/SÚ/JR, dále jen „původní smlouva o umístění stavby“). Touto smlouvou se umísťovala stavba označená jako „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s., na pozemku parc. č. XA, k. ú. S.“ (dále jen „předmětná stavba“).

[3] Umístěním přípojky inženýrských sítí (splaškové kanalizace) mohl být přímo dotčen sousední pozemek p. č. XB v k. ú. S., jehož spoluvlastníkem je žalobce. Proto byl žalobce ve smyslu § 78a odst. 2 a 4 ve spojení s § 85 stavebního zákona určen jako osoba, která by byla účastníkem stavebního řízení. K účinnosti původní veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby se proto vyžadoval souhlas žalobce. Žalobce tento souhlas dne 8. 6. 2018 poskytl. Téhož dne byla mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I) uzavřena dohoda zavazující osobu zúčastněnou na řízení I) mimo jiné k vybudování pěšiny podél budoucího plotu přístavby skladové haly, k úpravě barvy stěny haly stojící naproti pozemkům žalobce a k výsadbě zeleně podél oplocení skladového areálu naproti nemovitostem žalobce. Dohoda obsahovala též ujednání, že provozní doba dle původní smlouvy o umístění stavby bude v časovém rozmezí 12 hodin mimo zákonnou dobu nočního klidu.

[4] Dne 9. 7. 2018 uzavřela osoba zúčastněná na řízení I) (stavebník) a stavební úřad veřejnoprávní smlouvu o provedení předmětné stavby podle § 116 stavebního zákona, která nahrazovala stavební povolení (č. j. 1724/18, sp. zn. 1601/18/SÚ/JR, dále jen „původní smlouva o provedení stavby“). V návrhu stavebník žalobce nezahrnul do okruhu osob, jejichž práv se veřejnoprávní smlouva přímo dotýká a které by byly účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona, což stavební úřad akceptoval. Po žalobci tak nebyl vyžadován souhlas se zněním původní smlouvy o provedení stavby.

[5] Dne 4. 2. 2019 uzavřela osoba zúčastněná na řízení I) (stavebník) a stavební úřad veřejnoprávní smlouvu o změně původní veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby a o změně původní veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby (č. j. 250/19/SÚ, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR, dále jen „změnová smlouva“). Předmětem změnové smlouvy byla zaprvé změna v umístění předmětné stavby [čl. II. a)], a sice změna zastavěné plochy z původních 59 m² na 89,7 m² (rozšíření i prodloužení), výškové úrovně podlahy a celkové výšky stavebního objektu SO 02 – zázemí skladníků, dále prodloužení inženýrského objektu – zpevněné plochy chodníku kolem objektu SO 02 – zázemí skladníků. Dále tvořila předmět změnové smlouvy [čl. II. b)] změna předmětné stavby před dokončením, a sice změna dispozičního propojení stavby SO 01 – skladovací hala se zázemím skladníků, výše uvedené změny stavby SO 02 – zázemí skladníků, změna jednosměnného provozu na dvousměnný a změna skladování dřevitého materiálu. Také v případě změnové smlouvy nebyl žalobce považován za osobu, která by byla účastníkem stavebního řízení, jeho souhlas se k uzavření změnové smlouvy nevyžadoval.

[6] Žalobce podal dne 30. 1. 2020 u Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) žádost o určení právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, konkrétně o určení neúčinnosti změnové smlouvy. Měl za to, že předpokladem nabytí účinnosti změnové smlouvy byl souhlas žalobce s jejím uzavřením. Žalobce měl být účastníkem změnové smlouvy, neboť byl v první řadě účastníkem původní veřejnoprávní

pokračování

smlouvy o umístění stavby. Podle § 166 odst. 1 správního řádu lze totiž obsah veřejnoprávní smlouvy měnit pouze písemnou dohodou smluvních stran; bylo-li k uzavření smlouvy třeba souhlasu třetí osoby, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření této dohody. Rovněž se změnová smlouva přímo dotýkala práva žalobce na ochranu osobnosti (životní prostředí) a vlastnického práva k pozemkům p. č. XC a XB v k. ú. S. umístěným přes silnici od předmětné stavby, neboť změna stavby spočívala mimo jiné v rozšíření doby provozu z jednosměnného na dvousměnný provoz v době od 6 do 22 hodin.

[7] Rozhodnutím ze dne 27. 3. 2020, č. j. JMK 47436/2020, sp. zn. S-JMK 17844/2020 OÚPSŘ, krajský úřad o žádosti žalobce rozhodl tak, že osobě zúčastněné na řízení I) vzniklo ze změnové smlouvy právo na provedení výše uvedené změny předmětné stavby před jejím dokončením. Krajský úřad uvedl, že v původní smlouvě o umístění stavby, k jejímuž uzavření dal žalobce souhlas, provozní doba nebyla stanovena, případné porušení ujednání o provozní době v dohodě mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení I) je otázkou soukromoprávní. Ve shodě se stavebním úřadem dospěl k závěru, že změnovou smlouvou nedochází k přímému dotčení práv žalobce, a to jak v části změny původní smlouvy o umístění stavby, tak v části změny původní smlouvy o provedení stavby. Předmětná stavba se nachází ve vzdálenosti cca 45 metrů od pozemku žalobce, s pozemky žalobce přímo nesousedí. Změna původně povoleného jednosměnného provozu předmětné stavby na provoz dvousměnný podléhala podmínkám stanoveným závazným stanoviskem Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 21. 11. 2018. Splnění těchto podmínek bylo ověřeno měřením v rámci zkušebního provozu předmětné stavby.

[8] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání k žalovanému. Především namítal, že krajský úřad se nevypořádal s námitkou použití ustanovení správního řádu, podle nichž měl být žalobce účastníkem změnové smlouvy, respektive bylo třeba souhlasu žalobce s jejím uzavřením. Tvrdil též přímé dotčení svého vlastnického práva hlukem z provozu a dopravy.

[9] Rozhodnutím ze dne 20. 11. 2020 žalovaný zamítl odvolání žalobce a napadené rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Žalovaný se ztotožnil s krajským úřadem co do posouzení otázky přímého dotčení práv žalobce změnovou smlouvou, a to jak v části změny původní smlouvy o umístění stavby, tak v části změny původní smlouvy o provedení stavby. Žalobce byl pouze osobou, která by byla účastníkem řízení o umístění předmětné stavby, pokud by bylo vedeno, a to z důvodu dotčení (spolu)vlastnického práva k pozemku p. č. XB v k. ú. S. umístěním stavby přípojky splaškové kanalizace. Stavební zákon jakožto zvláštní předpis má poté přednost před obecnou úpravou ve správním řádu. Pravidlo *lex specialis* přitom třeba zvlášť odůvodňovat. Námitce nepoužití správního řádu tak žalovaný nepřisvědčil.

[10] Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u krajského soudu. V té namítal nesprávné vypořádání námítky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského úřadu žalovaným, neboť krajský úřad se nijak nevyjádřil ke klíčové námitce použitelnosti úpravy správního řádu podmiňující účinnost změny veřejnoprávní smlouvy souhlasem osoby, jejíž souhlas byl potřebný k uzavření měněné (původní) smlouvy. Dále žalobce tvrdil, že pravidlo *lex specialis* se v projednávané věci nepoužije, neboť § 78a stavebního zákona neupravuje účastenství v případě změny veřejnoprávní smlouvy. Bylo tak třeba aplikovat

obecné ustanovení § 166 správního řádu. Namítal též, že změnovou smlouvou došlo k přímému dotčení jeho vlastnického práva k pozemkům (vzdáleným 45 metrů od předmětné stavby) hlukem z provozu a dopravy.

[11] Krajský soud shledal žalobu důvodnou. Kasační stížností napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2020 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S ohledem na základní principy závazkového práva a obecnou úpravu změn veřejnoprávních smluv ve správním řádu dovodil, že žalobce měl být rovněž účastníkem změnové smlouvy. Ustanovení § 78a odst. 1 až 4 stavebního zákona podle krajského soudu blíže neupravují podmínku zajištění souhlasů těch osob, které svůj souhlas daly k původní veřejnoprávní smlouvě, současně ani nevylučují aplikaci § 166 správního řádu, podle něhož je třeba souhlasu osob, jejichž souhlas byl podmínkou uzavření veřejnoprávní smlouvy, i k uzavření dohody o změně takové veřejnoprávní smlouvy. Předmětem změnové smlouvy přitom byla též změna původní smlouvy o umístění stavby, k jejímuž uzavření byl vyžadován souhlas žalobce. Pokud mohlo být původní smlouvou o umístění stavby dotčeno vlastnické právo žalobce, může podle krajského soudu k takovému dotčení dojít i jakoukoliv změnou této původní veřejnoprávní smlouvy.

II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení a vyjádření účastníků řízení

[12] Osoba zúčastněná na řízení I) (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítá v první řadě nezákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], která údajně spočívá v nesprávném právním posouzení otázky, zda měl být žalobce vyzván k poskytnutí souhlasu s veřejnoprávní smlouvou nahrazující rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením.

[13] Z § 118 odst. 3 stavebního zákona dle stěžovatelky nevyplývá, že by účastníky řízení o změně stavby před jejím dokončením měli být účastníci původního stavebního řízení. Účastníky změnového řízení jsou pouze osoby, jichž se změna dotýká. V řízení o změně stavby stavební úřad vymezuje okruh účastníků řízení znovu a nezávisle na okruhu účastníků stavebního řízení o povolení stavby. K tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019-81, podle něhož je účastenství třetích osob v řízení o změně stavby před jejím dokončením vždy závislé na přímém dotčení jejich vlastnického práva, které zároveň musí být způsobeno výhradně změnami stavby, která je takto před dokončením stavby povolována.

[14] Podle § 118 odst. 4 stavebního zákona jsou poté účastníky veřejnoprávní smlouvy i její změny osoby, které by jinak byly účastníky řízení o změně stavby před dokončením. Žalobci by účastenství ve standardním řízení o změně stavby před dokončením nesvědčilo, tudíž mu nesvědčilo ani postavení osoby, jejíž souhlas byl třeba k uzavření změnové smlouvy. Vztah § 166 správního řádu a § 118 odst. 4 stavebního zákona poté druhé uvedené ustanovení vymezuje tak, že podmínkou účinnosti tam upravených veřejnoprávních smluv je souhlas osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 118 odst. 3 stavebního zákona.

pokračování

[15] Dále stěžovatelka namítá vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tvrzeně spočívající v tom, že „*skutková podstata, tedy nemožnost dotčení vlastnických práv žalobce změnou stavby, a posouzení si okruhu účastníků správním orgánem, nebyla vzata v úvahu, a [k]rajský soud při svém rozhodnutí neposoudil všechny skutečnosti, které byly přesvědčivé a nezpochybnitelně doloženy ve spisovém materiálu.*“ Krajský soud totiž pouze mechanicky, bez posouzení skutkových okolností, aplikoval nesprávnou úvahu, že pokud žalobce vyslovil souhlas s uzavřením původní smlouvy o umístění stavby, musí automaticky vyslovit souhlas i se změnou stavby před jejím dokončením. Opřel se přitom o nespecifikované principy závazkového práva, což působí rovněž nesrozumitelnost napadeného rozsudku.

[16] Nadto podle stěžovatelky změna v umístění stavby spočívala pouze ve změně půdorysného a výškového rozměru objektu zázemí skladníků a ve změně zpevněné plochy chodníku, a šlo tudíž o bagatelní úpravu realizovanou ve stávajícím průmyslovém areálu, která se nemohla dotknout výkonu vlastnických práv třetích osob. Správní orgány se zabývaly dotčením vlastnického práva žalobce změnou stavby a s ohledem na výše uvedené správně uzavřely, že k takovému dotčení nedochází. Jelikož se krajský soud otázkou přímého dotčení žalobce změnou stavby na základě změnové smlouvy nezabýval, přestože stěžovatelka na nutnost posouzení této otázky poukazovala ve vyjádření k žalobě, zatížil napadený rozsudek také vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[17] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje odmítnout kasační stížnost jako nepřipustnou. Stěžovatelka podle něj pouze opakuje své námitky a námitky žalovaného k žalobě, nikterak však nepolemizuje s odůvodněním krajského soudu. Žalobce odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63 (č. 4051/2020 Sb. NSS), podle něhož „*kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřipustná odmítnuta*“. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) předně shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s., v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou v ní namítány důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a nespadá ani pod jiný z případů nepřipustnosti předvídaných § 104 s. ř. s. V protikladu k přesvědčení žalobce NSS konstatuje, že kasační stížnost polemizuje s konkrétními závěry krajského soudu, jak je ostatně patrné z níže uvedeného. Žalobcem odkazované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 181/2019-63 poté dopadá na případy, kdy kasační stížnost podává žalobce, nikoli osoba zúčastněná na řízení, jako je tomu v projednávané věci. Nejvyšší správní soud neshledal ani jiný nedostatek podmínek řízení, který by bránil dalšímu postupu ve věci. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených stěžovatelkou v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Na prvním místě se NSS zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Případná existence této vady by totiž ze své podstaty vylučovala přezkum věcného posouzení žaloby krajským soudem. Proto i zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 84/2018-46). Z ustálené judikatury NSS poté vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při utváření právního závěru a proč považuje argumentaci účastníků řízení za nesprávnou (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, či ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Zpravidla přitom postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, či ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, jak připouští též Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, dále srov. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72).

[21] Napadený rozsudek nepřezkoumatelností netrpí. Krajský soud dostatečně vyložil, z jakého skutkového stavu při posouzení věci vycházel (zejm. body 12 až 16 napadeného rozsudku). Takto vymezený skutkový stav NSS shledal dostatečným ve vztahu k právním závěrům, k nimž krajský soud dospěl především v bodech 20 až 24 napadeného rozsudku. Lze přisvědčit stěžovateli potud, že krajský soud v bodech 20 a 23 rozsudku odkázal na principy závazkového, respektive smluvního práva, aniž by tyto blíže specifikoval. Stěžejní argumentace krajského soudu se však opírá o posouzení otázky speciality úpravy v § 78a odst. 1 stavebního zákona vůči úpravě v § 166 správního řádu. Potud je z napadeného rozsudku zřejmé, jak krajský soud věc právně posoudil. Případná správnost tohoto posouzení, na kterou míří zbylé kasační námitky stěžovatelky, je otázkou zákonnosti napadeného rozsudku.

[22] Před vlastním věcným přezkoumáním závěrů napadeného rozsudku NSS konstatuje, že pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. podřadil též námitky stěžovatelky řazené v části IV. kasační stížnosti („Námitka vady řízení“). Podstatou tohoto okruhu námitek je stěžovatelčin nesouhlas s konstatováním krajského soudu, že pokud byl souhlas žalobce (obecně třetí osoby) potřebný pro uzavření veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, respektive smlouvy o provedení stavby, musí taková třetí osoba dát vždy rovněž souhlas i s veřejnoprávní smlouvou měnící takové smlouvy. Proto bylo dle stěžovatelky třeba hodnotit přímé dotčení práv žalobce změnovou smlouvou. Podstatou těchto námitek je tudíž správnost právního posouzení věci.

[23] Problematiku změn veřejnoprávních smluv nahrazujících územní rozhodnutí o umístění stavby, respektive stavební povolení, upravují § 78a, respektive § 118 stavebního zákona. Podle § 78a odst. 8 zákona lze veřejnoprávní smlouvu (nahrazující mimo jiné rozhodnutí o umístění stavby) změnit na základě dohody stavebního úřadu

pokračování

a žadatele za podmínek § 94 odst. 1, postupem podle § 78a odst. 1 až 4 stavebního zákona. Podle § 118 odst. 4 tohoto zákona lze změnu stavby před dokončením provést na základě veřejnoprávní smlouvy za podmínek § 116, změnu stavby prováděné podle veřejnoprávní smlouvy lze dohodnout podle § 166 správního řádu. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy v těchto případech je souhlas osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle odstavce 3 § 118 stavebního zákona.

[24] Ustanovení § 118 odst. 4 stavebního zákona takto upravuje dva typově odlišné případy změny stavby veřejnoprávní smlouvou: jednak veřejnoprávní smlouvu, kterou se mění stavba před jejím dokončením, přičemž dotčená stavba byla povolena na základě standardního stavebního řízení, jednak veřejnoprávní smlouvu, která mění stavbu prováděnou na základě veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby, tj. smlouvy nahrazující stavební povolení. Pro oba typy stanovuje stavební zákon mírně odlišný procesní režim. Změna stavby prováděné podle veřejnoprávní smlouvy podléhá mimo jiné postupu podle § 166 správního řádu. Společnou podmínkou účinnosti obou upravených typů veřejnoprávních smluv v § 118 odst. 4 stavebního zákona je souhlas osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 118 odst. 3 stavebního zákona.

[25] Stěžovatelka argumentuje, že krajský soud měl při posouzení otázky, zda bylo třeba souhlasu žalobce s veřejnoprávní smlouvou nahrazující rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením, postupovat podle zvláštní úpravy v § 118 odst. 3 a 4 stavebního zákona namísto obecné úpravy v § 166 správního řádu. Tato otázka však v projednávané věci (respektive v řízení o kasační stížnosti stěžovatelky) není stěžejní. Krajský soud totiž shledal nesprávnost rozhodnutí žalovaného primárně v posouzení nezbytnosti souhlasu žalobce s uzavřením změnové smlouvy s ohledem na skutečnost, že souhlas žalobce byl vyžadován s uzavřením původní smlouvy o *umístění stavby*. Žalovaný podle krajského soudu pominul, že změnová smlouva podle svého čl. II. a) mění původní smlouvu o umístění stavby (veřejnoprávní smlouvu nahrazující ve smyslu § 78a stavebního zákona územní rozhodnutí o umístění stavby). K uzavření původní smlouvy o umístění stavby se na rozdíl od původní smlouvy o provedení stavby souhlas žalobce vyžadoval, proto byl souhlas žalobce v souladu s § 166 správního řádu nezbytný i pro uzavření změnové smlouvy. Krajský soud vycházel v tomto směru rovněž z premisy, že pokud původní smlouvou o umístění stavby mohlo být dotčeno vlastnické právo žalobce, k takovému dotčení by mohlo dojít též *jakoukoli změnou*, kterou se tato původní veřejnoprávní smlouva mění.

[26] S posouzením uvedené stěžejní otázky stěžovatelka taktéž nesouhlasí. Podle ní nelze ze skutečnosti, že žalobce vyslovil souhlas (který byl vyžadován) s uzavřením původní smlouvy o umístění stavby, automaticky dovozovat nutnost vyslovení souhlasu se změnovou smlouvou. Podle stěžovatelky by takového souhlasu bylo třeba teprve tehdy, pokud by se dotčená změna předmětné stavby (práv) žalobce přímo dotýkala. K tomu však v projednávané věci dle stěžovatelky nedošlo. Změna předmětné stavby nebyla schopna jakékoli dotčení vlastnických práv stěžovatele vyvolat, šlo o bagatelní úpravy ve stávajícím průmyslovém areálu, překročení hlukových limitů nebylo měřením Krajské hygienické stanice zjištěno.

[27] K tomu NSS v první řadě konstatuje, že předmětem změnové smlouvy byla v souladu s jejími čl. II. a) a II. b) jak *změna předmětné stavby před jejím dokončením*, tak *změna v umístění předmětné stavby*. Ačkoli obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu zachází s veřejnoprávní smlouvou vždy jako s jedním celkem (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2017, č. j. 6 As 182/2017-30, č. 3648/2017 Sb. NSS) a stavební zákon výslovně připouští uzavření veřejnoprávní smlouvy, která nahradí současně územní rozhodnutí a stavební povolení, tento zákon neobsahuje zvláštní procesní režim uzavírání společné veřejnoprávní smlouvy o změně jak veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí (§ 78a zákona), tak veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení (§ 116 zákona). V části týkající se změny původní smlouvy o umístění stavby tak bylo třeba při sjednávání změnové smlouvy dodržet procesní postup změny veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby ve smyslu § 78a odst. 8 stavebního zákona, tj. postup podle § 78a odst. 1 až 4, na které § 78a odst. 8 v tomto směru odkazuje.

[28] Podle § 78a odst. 2 stavebního zákona žadatel v návrhu veřejnoprávní smlouvy uvede osoby, které by byly účastníky územního řízení, podle odstavce 4 žadatel zajistí souhlasy takových osob s uzavřením dané veřejnoprávní smlouvy. Stavební zákon tak zjevně obsahuje zvláštní úpravu k otázce souhlasu třetích osob s uzavřením smlouvy o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby. Obecná úprava v § 166 správního řádu se proto nepoužije (srov. § 192 odst. 1 stavebního zákona). Současně ustanovení § 78a odst. 8 stavebního zákona, na rozdíl od § 118 odst. 4 tohoto zákona, výslovně neodkazuje na obecnou úpravu změny veřejnoprávní smlouvy podle § 166 správního řádu. V projednávané věci proto bylo třeba primárně hodnotit, zda žalobce je ve vztahu ke změně v umístění stavby osobou, která by byla účastníkem územního řízení, respektive řízení o změně územního rozhodnutí ve smyslu § 94 stavebního zákona.

[29] Podle § 94 odst. 4 stavebního zákona se při změně nebo zrušení územního rozhodnutí použijí ustanovení o územním řízení obdobně. Určení třetích osob, které by byly účastníky řízení o změně územního rozhodnutí, se proto řídí § 85 odst. 2 stavebního zákona. Podle písmene b) tohoto ustanovení jsou účastníky územního řízení dále osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím (v tomto případě rozhodnutím o změně územního rozhodnutí) přímo dotčeno. Z toho vyplývá, že účastníky řízení o změně územního rozhodnutí jsou takové třetí osoby, jejichž vlastnické nebo jiné právo k nemovitostem může být přímo dotčeno *předmětnou změnou* územního rozhodnutí.

[30] K uvedenému lze odkázat na závěry rozsudku NSS ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019-81, k otázce účastenství v řízení o změně stavby před dokončením, respektive ve společném územním a stavebním řízení. NSS konstatoval, že účastenství třetí osoby (v daném případě konkrétně vlastníka bytové jednotky vymezené v domě nacházejícím se na pozemku sousedícím s pozemkem, na němž byla realizována posuzovaná stavba) je nejen v řízení o změně stavby před jejím dokončením, ale též v případě rozhodnutí o této změně ve společném územním a stavebním řízení *závislé na přímém dotčení* (vlastnického) práva této osoby, která musí být způsobena *výhradně dotčenými změnami stavby*. Proto mimo jiné v případě vedení společného územního a stavebního řízení o změně stavby se třetí osoba účastníkem řízení *nestává automaticky* (bez dalšího), resp. pouze z titulu účastenství v původním stavebním řízení, nýbrž jenom

pokračování

v případě, že by povolováním *v těchto řízeních projednávaných změn* mohlo být přímo dotčeno její vlastnické (jiné věcné) právo k sousední nemovitosti. Jestliže předmětné změny nejsou způsobilé zasáhnout do těchto práv třetí osoby, nemůže být jejich povolením dotčena, protože není naplněna ani podmínka účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí či v řízení o dodatečném povolení části stavby.

[31] Tyto závěry lze analogicky vztáhnout na projednávanou věc, jejímž předmětem je změna veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby spolu se změnou veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby. Okruh třetích osob, jejichž souhlas se vyžaduje pro účinnost veřejnoprávní smlouvy o změně takových (původních) veřejnoprávních smluv, je proto třeba stanovit primárně s ohledem na skutečnost, že vlastnická (nebo jiná věcná) práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům a stavbám na nich mohou být přímo dotčena předmětnou *změnou* veřejnoprávních smluv, tj. buď změnou v umístění stavby, nebo změnou jejího provedení. Pouhá skutečnost, že u žalobce bylo identifikováno přímé dotčení práv v případě veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, bez dalšího nepostačuje pro závěr, že k dotčení práv žalobce dojde též změnou takové veřejnoprávní smlouvy. Takové dotčení je třeba hodnotit *samostatně s ohledem na navrhované změny v umístění stavby*.

[32] Krajský soud tudíž stěžejní právní otázku projednávané věci posoudil nesprávně. Výrok napadeného rozsudku z tohoto důvodu neobstojí. V dalším řízení bude třeba vycházet z názoru, že okruh osob, jejichž souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, automaticky nesplývá s okruhem osob, jejichž souhlas byl nezbytný k uzavření (původní) veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby. Souhlas se změnou takové veřejnoprávní smlouvy je třeba v souladu s § 78a odst. 2 a 4 stavebního zákona *obstarat pouze od třetích osob, které by byly účastníky řízení o změně územního rozhodnutí, tj. osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být přímo dotčeno navrhovanou změnou v umístění stavby*.

[33] Na krajském soudu v dalším řízení bude, aby (mimo jiné) posoudil, zda žalobce je takovou osobou, a to v duchu ustálené judikatury NSS k otázce přímé dotčenosti práv třetích osob podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, která v obecné rovině akceptuje, že hluk, zvýšená intenzita dopravy, či jiné imise mohou představovat přímé dotčení ve smyslu daného ustanovení (srov. rozsudky ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS, a ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008-48, č. 1641/2008 Sb. NSS), a to i v případě přímo nesousedících pozemků (srov. rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb., ve kterém se ÚS vyslovil pro širší a kontextuální výklad pojmu „sousední pozemek“).

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. krajský soud vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. dubna 2023

David Hipšr
předseda senátu