



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobců:

a) **Holešovičky pro lidi, z.s.**, IČO: 065 64 062
sídlem V Holešovičkách 1478/52, 180 00 Praha 8

b) **M. S.**

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému:

Magistrát hlavního města Prahy
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

za účasti:

Hlavní město Praha
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MHMP 1714365/2022, sp. zn. S-MHMP 1682369/2019 z 26. 9. 2022

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného č. j. MHMP 1714365/2022, sp. zn. S-MHMP 1682369/2019 z 26. 9. 2022 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení **21 780 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně, advokátky JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí.

1. Jádrem sporu je otázka, zda bylo možné povolit změnu stavby před jejím dokončením, spočívající v omezení protihlukových opatření, která měla být podle stavebního povolení provedena na obytných a zdravotnických zařízeních v okolí stavby, v kolaudačním rozhodnutí postupem podle § 118 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, a – v případě kladné odpovědi – zda je kolaudační rozhodnutí v souladu s takto změněným stavebním povolením. Sporné je rovněž to, kdy se žalobci o napadeném rozhodnutí dozvěděli, a zda je tedy žaloba včasná.
2. Rozhodnutím č. j. MHMP 141756/2005/SP/DOP-O1/Ar z 27. 11. 2006 povolil žalovaný stavbu nazvanou „*Městský okruh Myslbekova – Pelc Tyrolka, stavba 0079 Špejchar – Pelc Tyrolka*“ (dále jen „**stavební povolení**“ a „**stavba**“). Toto rozhodnutí obsahovalo mimo jiné podmínku č. 21 tohoto znění: „*Před zahájením provozu musí být realizována protihluková opatření na obytných a zdravotnických zařízeních v okolí ul. V Holešovičkách v rozsahu dle hlukové studie, zpracované PÚDIS a. s. v 05/2006 pod č. zak. 3-3900-0308-06*“.
3. Dne 20. 8. 2019 požádala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „**stavebník**“) o vydání kolaudačního souhlasu na tuto stavbu, a žalovaný této žádosti rozhodnutím č. j. MHMP 1964771/2019, sp. zn. S-MHMP 1682369/2019 z 11. 10. 2019 vyhověl. Žalobci (totožní jako v nynější věci) napadli toto rozhodnutí žalobou, které zdejší soud rozsudkem č. j. **11 A 188/2019-56** z 21. 1. 2021 vyhověl, kolaudační souhlas zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem byla skutečnost, že „*dosud nedošlo k realizaci protihlukových opatření (výměny oken) na všech vybraných obytných zdravotnických zařízeních v okolí ulice V Holešovičkách v souladu s touto hlukovou studií. Jelikož tato protihluková opatření v rozsahu hlukové studie nebyla doposud realizována (zbývá v rámci tzv. 3. etapy realizovat opatření na 42 objektech), je dle soudu naprosto zřejmé, že podmínka č. 21 stavebního povolení nebyla splněna. Lze tedy uzavřít, že kolaudační souhlas byl vydán v rozporu s ustanovením § 122 odst. 3 stavebního zákona a soud tak musel přistoupit k jeho zrušení.*“ (bod 49 rozsudku). Ostatní žalobní body soud neshledal důvodnými. Žalovaný podal proti rozsudku kasační stížnost, tu však NSS rozsudkem č. j. **10 As 50/2021-83** z 15. 3. 2022 zamítl, plně se ztotožnil s názorem zdejšího soudu.
4. Dne 30. 6. 2022 požádal stavebník o změnu stavby před jejím dokončením a dne 15. 9. 2022 svou žádost doplnil. Dne 21. 9. 2022 vydal žalovaný sdělení o tom, že navrhovanou změnu stavby projedná v kolaudačním řízení. Dne 26. 9. 2022 vydal žalovaný rozhodnutí označené v záhlaví tohoto rozsudku, jímž současně:
 - I. Povolil podle § 118 odst. 7 stavebního zákona změnu stavby před jejím dokončením, spočívající ve změně stavebního povolení, konkrétně jeho podmínky č. 21, která nově zní: „*Před zahájením provozu musí být realizována protihluková opatření na obytných a zdravotnických zařízeních v okolí ul. V Holešovičkách v rozsahu dle hlukové studie, zpracované PÚDIS a. s. v 08/2021 pod č. zakázky P21-50.*“
 - II. Vydal podle § 122a odst. 4 stavebního zákona kolaudační rozhodnutí na uvedenou stavbu, které je dokladem o povoleném účelu užívání části stavby Městského okruhu (MO) v úseku Malovanka – Pelc Tyrolka (tunelového komplexu Blanka) v rozsahu provozních souborů a stavebních objektů provedených v rámci této stavby.

5. Žalovaný odůvodnil **výrok I** tak, že na základě aktualizované akustické studie došlo ke změně opatření, která je nutné v rámci třetí etapy provést za účelem zajištění ochrany před hlukem ve smyslu podmínky č. 21 stavebního povolení, a to jednak ve vztahu k jejich rozsahu, jednak ve vztahu k jednotlivým opatřením, včetně objektů, na kterých je nutné tato opatření provést. Nová studie totiž aktualizovala hlukové zatížení jednotlivých objektů podle skutečně dosahovaných hodnot hladin hluku. V důsledku změny podmínky č. 21 tak stavebník nově nemá povinnost provést protihluková opatření u těch objektů, kde k překračování limitů hladin hluku nedochází. Tato změna se přitom nemůže nijak dotknout práv ostatních účastníků stavebního řízení, jelikož dodržení hlukových limitů je zajištěno. **Výrok II** odůvodnil žalovaný s odkazem na rozsudek zdejšího soudu č. j. 11 A 188/2019-56 obdobně jako v předchozím kolaudačním souhlasu. Rozhodnutí bylo doručováno pouze stavebníkovi a nabylo právní moci 26. 9. 2022.

II. Průběh řízení před soudem.

6. Dne 24. 11. 2022 byla soudu doručena žaloba označená jako „Žaloba proti kolaudačnímu souhlasu pro stavbu ‚Městský okruh Myslbekova – Pelc Tyrolka, stavba č. 0079 Špejchar – Pelc Tyrolka‘, v níž nebylo na žádném místě specifikováno napadené rozhodnutí ani datem vydání, ani číslem jednacím nebo spisovou značkou. Žalobci v ní předeslali, že se dozvěděli o tom, že by měl být vydán nový kolaudační souhlas na stavbu, ale na úřední desce žalovaného zveřejněn nebyl a dosud neměli možnost se s ním seznámit, proto z procesní opatrnosti podávají tuto žalobu. Její obsah se jinak téměř úplně shodoval s žalobou podanou ve věci sp. zn. 11 A 188/2019.
7. Dne 14. 12. 2022 byla soudu doručena shodně označená a obsahově částečně odlišná žaloba, v níž se žalobci domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného z 26. 9. 2022, uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku. Žalobci uvedli, že se s napadeným rozhodnutím seznámili až 5. 12. 2022 na základě své žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a proto je třeba považovat toto doplnění žaloby za včasné.
8. Nezákonnost rozhodnutí žalovaného z 26. 9. 2022 žalobci spatřují předně v tom, že nebyly splněny podmínky pro spojení změny stavby před jejím dokončením s kolaudačním rozhodnutím. Změnou stavebního povolení byla totiž dotčena práva těch účastníků řízení – vlastníků nemovitostí, na nichž nově nebudou provedena protihluková opatření. Argumentaci dodržením hlukových limitů žalobci považují za nesmyslnou, jelikož tyto limity jsou určeny výjimkou z běžných hygienických limitů, a jejich splnění tedy není překvapivé; popírá však veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví obyvatel. Tento postup navíc není v napadeném rozhodnutí odůvodněn, přestože se změna dotkne desítek osob a její hodnota je přinejmenším na úrovni vyšších desítek milionů korun.
9. Žalobci dále namítli, že stavebník v rozporu se zákonem nepředložil závazné stanovisko Krajské hygienické stanice k této změně stavby; že rozhodnutí opomíjí neprovedení protihlukových opatření z druhé etapy na nemovitostech V Holešovičkách 1400 (majitel nesouhlasí s realizací a požaduje finanční kompenzace) a Na Úbočí 1395 (majitel zemřel, stále probíhá dědické řízení); že nadále nejsou splněny podmínky č. 21 až 24 stavebního povolení; že nejsou splněny podmínky stavebního povolení v oblasti ochrany ovzduší; ani v oblasti koordinace povolování staveb.
10. Dne 15. 12. 2022 byla soudu doručena tatáž žaloba (datovaná 16. 12. 2022) s několika kosmetickými úpravami, jež neměly žádný vliv na její obsah.

11. Žalovaný ve vyjádření z 10. 2. 2023 namítl, že žaloba z 24. 11. 2022 nemá zákonem vyžadované náležitosti, jelikož v ní není označeno napadené rozhodnutí, a měla by být z toho důvodu odmítnuta. Podání z 14. 12. 2022 pak nelze považovat za doplnění žaloby, ale jde spíš o novou žalobu, která však byla podána opožděně. Zároveň žalovaný uvedl, že žalobci podali 14. 12. 2022 proti napadenému rozhodnutí odvolání, o němž Ministerstvo dopravy dosud rozhodlo, a žaloba tedy teoreticky může být předčasná. Nakonec žalovaný podotkl, že většina žalobních bodů již byla rozsudkem zdejšího soudu č. j. 11 A 188/2019-56 označena za nedůvodnou.
12. Žalovaný v doplnění vyjádření z 13. 3. 2023 konstatoval, že žalobci nebyli účastníky kolaudačního řízení, proto jim napadené rozhodnutí nedoručoval; postačovalo jeho doručení stavebníkovi. Z podání žaloby 24. 11. 2022 je však zřejmé, že žalobci se o existenci napadeného rozhodnutí dozvěděli mnohem dříve, než přiznávají; lze jen těžko uvěřit, že by při podání žaloby „naslepo“ trefili takřka přesně konec zákonné lhůty. Ostatně již v podání adresovaném NSS v řízení sp. zn. 10 As 50/2021 projevili vědomost o tom, že stavba bude do 30. 9. 2022 užívána na základě povolení k předčasnému užívání, a že tedy bude do tohoto termínu vydáno nové kolaudační rozhodnutí. Žalobci okamžik, kdy se o vydání napadeného rozhodnutí dozvěděli, nijak nekonkretizovali, ačkoli to byla jejich povinnost; s velkou pravděpodobností se však o něm dozvěděli již v řádu dnů od jeho vydání. Doplnění žaloby z 14. 12. 2022 tak je třeba považovat za opožděné. Ohledně jednotlivých žalobních bodů odkázal žalovaný na své rozhodnutí a na rozsudek zdejšího soudu č. j. 11 A 188/2019-56.
13. Stavebník se ve vyjádření ze 4. 4. 2023 připojil v plném rozsahu ke stanovisku žalovaného. Doplnil, že úkolem správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům, nikoli objektivní zákonnosti. V kontextu toho je nutno hodnotit nejen aktivní legitimaci žalobců k podání správní žaloby, ale i přípustnost jednotlivých žalobních bodů. Přezkumu ve správním soudnictví jsou tak otevřeny jen ty žalobní body, v nichž žalobci namítají, že zahájením užívání stavby byla porušena jejich veřejná subjektivní práva; taková tvrzení však v žalobě vůbec obsažena nejsou.
14. Žalobci v replice ze 14. 5. 2023 zdůraznili, že pro počátek běhu lhůty pro podání žaloby není významné, kdy se dozvěděli o existenci správního rozhodnutí, ale kdy byli seznámeni s jeho obsahem. A to se stalo až po jeho zaslání žalovaným 5. 12. 2022. Doplnění žaloby tak bylo podáno včas. Ve zbytku žalobci rozvedli svou argumentaci obsaženou v žalobě.
15. Žalovaný v duplice z 12. 6. 2023 zdůraznil, že žaloba je nepřipustná, neboť žalobci před jejím podáním nevyčerpali ve správním řízení řádné opravné prostředky. Žalovaný poukázal na to, že jakožto opomenutí účastníci kolaudačního řízení mohli podat proti napadenému rozhodnutí odvolání, což ostatně učinili.

III. Podmínky řízení.

16. Z povahy věci musí soud nejprve posoudit splnění podmínek řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), a to tím spíš, že mezi účastníky řízení je spor o splnění hned několika z nich (žalovaná a stavebník považují žalobu za předčasnou, opožděnou a z dalších důvodů nepřipustnou).
17. Jako první je třeba posoudit, jestli zvláštní zákon připouští **řádný opravný prostředek** proti rozhodnutí žalovaného, resp. jestli jej byli oprávněni podat žalobci. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je totiž žaloba nepřipustná také tehdy, nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v

řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k oprávněnému prostředku jiného.

18. Účastníkem kolaudačního řízení je podle § 122a odst. 1 stavebního zákona pouze stavebník a vlastník stavby, není-li stavebníkem. Žalobci nebyli účastníky tohoto řízení, kolaudační rozhodnutí jim proto ani nebylo doručováno. Právo podat odvolání přiznává zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, pouze účastníkovi řízení (§ 81 odst. 1) a stavební zákon žádnou zvláštní úpravu odvolacího řízení proti kolaudačnímu rozhodnutí neobsahuje. (Obdobně např. rozsudek NSS č. j. 1 As 289/2020-20 ze 17. 9. 2020.)
19. Žalobci tak nebyli oprávněni podat proti napadenému rozhodnutí odvolání, a proto nemůže být jejich žaloba z tohoto důvodu předčasná. Podání nepřipustného odvolání nelze považovat za podmínku podání správní žaloby. Jeho faktické podání žalobci nemůže na tomto závěru ničeho změnit, jelikož z hlediska podmínek soudního řízení je významná výhradně přípustnost odvolání. Ze správního spisu předloženého soudu 13. 6. 2023 je ostatně zřejmé, že Ministerstvo dopravy rozhodnutím z 12. 4. 2023 odvolání žalobců právě pro jeho nepřipustnost zamítlo. Za této situace považuje soud postoj žalovaného, jenž na nepřipustnosti žaloby pro předčasnost setrval i v duplice z 12. 6. 2023, za nepochopitelný.
20. Dále je třeba určit okamžik, od něž běžela žalobcům dvouměsíční **lhůta pro podání žaloby** (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Určením počátku plynutí lhůty žalobci, jenž není účastníkem řízení, se správní soudy opakovaně zabývaly a naznačily, že je stejný jako v případě opomenutého účastníka správního řízení. V této souvislosti se NSS v rozsudku č. j. 1 Afs 52/2014-38 z 25. 6. 2014 odvolal na závěry rozsudku svého rozšířeného senátu č. j. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS ze 17. 2. 2009: *„Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny [...] opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno.“* Lhůta pro podání správní žaloby osobám, kterým se rozhodnutí nedoručuje, se tedy odvíjí od okamžiku, kdy se mohly seznámit s jeho úplným obsahem (bod 16 rozsudku č. j. 1 Afs 52/2014-38; shodně rozsudky NSS č. j. 5 Afs 10/2011-94 ze 17. 6. 2011, č. j. 1 Afs 289/2020-20 ze 17. 9. 2020, bod 9, nebo rozsudek č. j. 2 As 266/2019-3 z 18. 3. 2021, bod 19). Tétož názoru je rovněž komentářová literatura: *„S ohledem na § 65 odst. 1 s. ř. s. je myslitelné, že oprávněna podat žalobu proti rozhodnutí je i osoba, která nebyla účastníkem řízení. Takovému žalobci pak logicky ani žalované rozhodnutí oznámeno být nemohlo a nelze žalovanému uložit, aby napadené rozhodnutí řádně žalobci doručil, neboť taková povinnost z právních předpisů upravujících průběh řízení před správním orgánem nevyplývá. Počátek plynutí lhůty pro podání žaloby tomuto žalobci není zákonem určen. Jde tedy o legislativní mezeru, kterou je třeba řešit tak, že takovému žalobci počne plynout lhůta pro podání žaloby okamžikem, kdy se prokazatelně seznámil se skutečností, že napadené rozhodnutí bylo vydáno, i s jeho obsahem.“* (Kühn, Z., Kocourek, T. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, bod 4 komentáře k § 72.) Zároveň je třeba mít na paměti, že případné pochybnosti o dodržení lhůty je třeba vykládat ve prospěch účastníka řízení.
21. Žalobci se s obsahem napadeného rozhodnutí seznámili prokazatelně 5. 12. 2022, kdy jim je na základě žádosti o poskytnutí informací poskytl žalovaný. Žalovaný i stavebník opakovaně uvádějí, že žalobci museli očekávat vydání kolaudačního souhlasu nebo rozhodnutí nejpozději do konce září 2022, jelikož tehdy končilo povolení předběžného užívání stavby. Tato úvaha je principiálně vadná: žalobci v průběhu celého předchozího

řízení vyjadřovali přesvědčení, že podmínky pro kolaudaci stavby splněny nejsou (později se ukázalo, že oprávněně), takže se soudu jeví jako logické, že s vydáním kolaudačního rozhodnutí naopak nepočítali. V každém případě však v tomto kontextu hovoříme o vědomosti o existenci rozhodnutí, nikoli o seznámení s jeho obsahem. Právě od něj se však lhůta pro podání žaloby odvíjí. To je logické, jelikož těžko může kdokoli brojit proti rozhodnutí, jehož obsah nezná. Není vyloučeno, že o vydání napadeného rozhodnutí se žalobci dozvěděli již brzy po jeho vydání. To však nemá na posouzení přípustnosti žaloby žádný vliv, jelikož v řízení nevyšla najevo žádná okolnost svědčící tomu, že by se s jeho obsahem seznámili dříve než 5. 12. 2022 (podání žaloby „naslepo“ 24. 11. 2022 s tím naopak koresponduje). Žalovaný tomu horlivě oponuje, ale pouze v rovině nepoložených domněnek, a nelze přehlédnout, že všem těmto dohadům a související nejistotě mohl předejít především on sám tím, že by napadené rozhodnutí žalobcům zaslal (ačkoli k tomu samozřejmě nebyl povinen). S ohledem na všechny okolnosti věci mu totiž muselo být jasné, že žalobci proti případnému kolaudačnímu rozhodnutí správní žalobu podají.

22. Lhůta pro podání žaloby proti napadenému rozhodnutí počala žalobcům běžet 5. 12. 2022 a její poslední den připadl na 5. 2. 2023.
23. Žaloba doručená soudu 24. 11. 2022 (před počátkem této lhůty) tedy nebyla bez dalšího projednatelná, ale šlo o odstranitelný nedostatek řízení. K jeho odstranění došlo tím, že se žalobci s obsahem napadeného rozhodnutí seznámili, a žalobu proto nelze odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro předčasnost. V tomto ohledu lze analogicky aplikovat rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 27/2004-78 z 12. 10. 2004, jenž vyslovil shodný závěr ve vztahu k žalobě podané před tím, než bylo napadené rozhodnutí řádně doručeno žalobci coby účastníku řízení.
24. Žaloba v této podobě však nebyla projednatelná také proto, že neobsahovala označení napadeného rozhodnutí ani výroků, které žalobci napadali [§ 71 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.]. Tyto náležitosti – stejně jako nové žalobní body – však žalobci doplnili podáním ze 14. 12. 2022, doručeným soudu téhož dne (resp. dne následujícího v případě jeho opravené verze datované 16. 12. 2022). Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. platí, že žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit; rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby. Žalobci veškeré nedostatky žaloby podané 24. 11. 2022 odstranili ještě ve lhůtě pro podání žaloby. Jisté zmatky při tomto odstraňování (soudy byly ve dnech 14. a 15. 12. 2022 doručeny dvě mírně odlišné verze žaloby, navíc k nesprávné spisové značce a v jednom případě i s nesmyslným datem) mohou svědčit o nedostatku pečlivosti na straně zástupkyně žalobců, ale nemají žádný vliv na projednatelnost žaloby.
25. Pokud jde o žalovaným a stavebníkem namítaný nedostatek **aktivní procesní legitimace na straně žalobců**, soudu nezbyvá než odkázat na svůj předchozí rozsudek č. j. 11 A 188/2019-56 a navazující rozsudek NSS č. j. 10 As 50/2021-83. Soudy projednávaly předchozí žalobu žalobců proti kolaudačnímu souhlasu týkajícímu se stavby a shledaly, že oba žalobci byli k podání žaloby aktivně legitimováni. NSS konkrétně uvedl:

[11] První z nich je místním spolkem, který podle vlastního tvrzení v této části Prahy působí dlouhodobě a zastupuje mnoho místních obyvatel. NSS z veřejného rejstříku zjistil, že spolek vznikl v roce 2017 a k jeho předmětům činnosti patří mj. ochrana přírody a krajiny, životního prostředí, veřejného zdraví a zeleně. Speciálně se pak spolek zaměřuje na to, aby v okolí ulice V Holešovičkách byla i nadále zachována obytná funkce podle evropských standardů.

[12] Druhý žalobce v ulici bydlí a tvrdí, že na jeho nemovitosti dosud nebyla řádně (v souladu s projektovou dokumentací) provedena protihluková opatření. K tomu městskému soudu předložil svou korespondenci se zhotovitelem, ze které plynou jeho konkrétní výhrady i to, že a proč odmítl zhotovené dílo převzít. Magistrát sice doložil, že tato protihluková opatření byla u žalobce prováděna, a upřesnil i investovanou částku, ale na žalobcovu tvrzení o nekvalitním a nikoli řádném provedení díla nereagoval a konkrétně je nevyvrací ani nyní v kasační stížnosti. Omezil se na povšechné sdělení, že žalobcovu tvrzení „byla v mnoha ohledech zjevně nesprávná, zavádějící a spekulativní, což ostatně v mnoha ohledech potvrdil i městský soud“ a že tvrzení, podle něž nebyla opatření dosud provedena, je „zcela nepravdivé“. Tím se mu nepodařilo zpochybnit žalobcovu motivaci k podání žaloby, jak byla popsána v žalobě.

[19][...] Spolek Holešovičky pro lidi není obhájcem abstraktního veřejného zájmu, který by mohl napadat různé správní akty po libosti. V této věci však napadá akt, jehož důsledky (spuštění provozu na části pražského městského okruhu) dopadají konkrétně právě na jeho členy, fyzické osoby bydlící v okolí ulice V Holešovičkách. Jsou-li členové spolku vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených kolaudačním souhlasem, měla by spolku v zásadě svědčit aktivní procesní legitimace (srov. podobně k postavení spolků při napadání územních plánů náleží Ústavního soudu ve věci I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, bod 25). To, že občan dá přednost prosazování svého zájmu a hájení svého práva na příznivé životní prostředí ve sdružení s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži (tamtéž, bod 26).

26. NSS vyšel z toho, že žalobci setrvale tvrdí, že kolaudační souhlas byl vydán, i když stavebník nesplnil všechny podmínky stanovené stavebním povolením. Protože splnění či nesplnění těchto podmínek přímo ovlivňuje jejich každodenní život (nemovitost druhého žalobce leží několik metrů od silnice) či pohodu bydlení podél ulice V Holešovičkách (kolektivní zájem všech bydlících), podali žalobci žalobu proti kolaudačnímu souhlasu. Kdyby soud odmítl jejich žalobu věcně přezkoumat, nebyl by tu nikdo, kdo by vůbec mohl na takový stav poukázat a předložit spornou otázku soudu jako nestrannému třetímu. NSS proto o aktivní procesní legitimaci žalobců nepochyboval. Jen pro úplnost soud podotýká, že na aktivní žalobní legitimaci druhého žalobce nezměnila nic ani novela stavebního zákona účinná od 1. 1. 2018, kterou byly spolky z účastenství ve stavebním řízení vyloučeny (podrobněji k tomu rozsudek NSS č. j. 1 As 21/2023-84 z 27. 4. 2023).
27. Právě uvedené platí v plném rozsahu také o nynější žalobě, proto soud považoval i tuto podmínku řízení za splněnou.

IV. Posouzení věci soudem.

28. Napadeným rozhodnutím žalovaný povolil změnu stavby před jejím dokončením a současně vydal pro takto změněnou stavbu kolaudační rozhodnutí.
29. Změna stavby před dokončením je upravena v § 118 stavebního zákona. Podle odstavce 3 tak lze postupovat na stavebníkovu žádost, jež obsahuje kromě obecných náležitostí popis změn a jejich porovnání s povolením stavby a s ověřenou projektovou dokumentací. K žádosti stavebník připojí projektovou dokumentaci změn stavby, popřípadě kopii ověřené projektové dokumentace, do které projektant vyznačí navrhované změny. 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.

30. Stavební zákon nicméně upravuje pro určité případy také zjednodušený postup změny stavby před jejím dokončením. Podle § 118 odst. 7 „[p]okud změna stavby spočívá v nepodstatných odchylkách od ověřené dokumentace nebo ověřené projektové dokumentace, kdy se nemění půdorysný ani výškový rozsah stavby, nezasahuje se do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, změna nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, její provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o změnu stavby, která je kulturní památkou, může stavební úřad stavebníkovi na základě žádosti obsahující popis navrhovaných nepodstatných odchylek sdělit, že změnu projedná při vydání kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně se změnou souhlasí. Nebude-li záměr stanovené podmínky splňovat, vyzve stavební úřad stavebníka k doplnění podkladů a postupuje podle odstavce 3.“
31. Jednou z podmínek pro tento postup tak je, aby se změna stavby požadovaná stavebníkem nedotkla práv ostatních účastníků stavebního řízení.
32. V nynější věci spočívala změna stavby ve změně podmínky č. 21 stavebního povolení, která prostřednictvím odkazu na akustickou studii č. zak. 3-3900-0308-06 z května 2005 vymezovala (mimo jiné) okruh objektů nacházejících se v blízkosti stavby, na nichž musejí být provedena protihluková opatření, jakož i konkrétní podobu těchto opatření. Protihluková opatření měla být podle studie prováděna postupně ve třech etapách. Mezi účastníky řízení není sporu, že dokončena byla první a druhá etapa (druhá s výjimkou dvou objektů), třetí etapa byla dosud provedena jen částečně. K povaze a důsledkům této podmínky pro práva třetích osob NSS v bodu 29 rozsudku č. j. 10 As 50/2021-83 konstatoval: „Podmínka č. 21 stavebního povolení uložila stavebníkovi povinnost provést protihluková opatření podle protihlukové studie, a současně z ní tak plynulo právo vlastníků nemovitostí mít tato opatření na svých domech provedena. Tato povinnost a právo nebyly nijak podmíněny tím, jaké hladiny dosahovala úroveň hluku před provedením opatření: to z podmínky č. 21 neplyne.“ V bodě 30 pak doplnil, že žalovaný v podmínce č. 21 „stavebníkovi uložil, aby protihluková opatření provedl právě na konkrétních nemovitostech – bez ohledu na to, zda by byly po kolaudaci hlukem zasaženy nadměrně, nebo jen „příjemně“.“
33. Nové znění podmínky č. 21 stavebního povolení odkazuje na akustickou studii č. zak. P21-50 ze srpna 2021, která vymezuje okruh objektů i rozsah protihlukových opatření odlišně. Žalovaný k tomu na straně 8 svého rozhodnutí uvedl, že „nová hluková studie [...] dokládá, že ve skutečnosti, díky měřením z již proběhnuvšího několikaletého reálného provozu, není třeba onu třetí etapu protihlukových opatření realizovat v takové míře, jak bylo původně zamýšleno a požadováno. Nyní nová protihluková studie aktualizovala hlukové zatížení jednotlivých objektů podle skutečně dosahovaných hodnot hladin hluku. Tím, že stavební úřad vydal rozhodnutí o povolení změny podmínky č. 21 stavebního povolení fakticky stavebníkovi odejmul povinnost provést protihluková opatření u těch objektů, kde k překračování limitů hladin hluku nedochází. [...] Akceptací nové hlukové studie ze strany stavebního úřadu se sice zmenšil okruh objektů, u nichž trvá povinnost realizace protihlukových opatření, avšak tím bylo zpřesněno, u kterých objektů - v jaké oblasti - jsou takováto opatření dle zákona potřebná, a to podle fakticky měřitelných údajů dle již probíhajícího provozu.“ (Podtrženo soudem.)
34. Žalobci tedy mají pravdu, že se změna stavby dotkla účastníků stavebního řízení – vlastníků nemovitostí, na nichž nově nebudou provedena protihluková opatření, případně postačí

jejich provedení v menším rozsahu. Tito účastníci řízení totiž změnou stavebního povolení pozbyli právo mít tato opatření na svých nemovitostech provedena.

35. Žalovaný to v citované pasáži svého rozhodnutí otevřeně přiznal, ale považuje takový postup za zákonný s poukazem na to, že aktuálně platné hlukové limity již provedení těchto opatření nevyžadují. Tím však směšuje dvě různé věci: prostou existenci dotčení práv ostatních účastníků stavebního řízení a soulad takového dotčení s právními předpisy. Stavební zákon přitom povoluje změnu stavby před jejím dokončením v kolaudačním rozhodnutí jen tehdy, nejsou-li práva ostatních účastníků stavebního řízení vůbec dotčena, bez ohledu na oprávněnost takového dotčení. To plně koresponduje s duchem aplikovaného ustanovení, jež vyhrazuje popsany postup pro marginální změny stavebního povolení bez vlivu na jiné veřejné zájmy nebo práva jiných osob. Za ty nelze v žádném případě považovat plošné omezení protihlukových opatření u desítek objektů v celkové hodnotě vyšších desítek milionů korun. Oprávněnost dotčení práv ostatních účastníků stavebního řízení může a musí být zkoumána jediné při projednání změny stavby s účastníky stavebního řízení postupem dle § 118 odst. 3 stavebního zákona, a tito účastníci se proti ní následně mohou bránit oprávněnými prostředky ve správním řízení a případně i správní žalobou. Žalovaný je však o tuto možnost obrany připravil a o změně stavby je dokonce ani nijak neinformoval, přestože jeho rozhodnutí bezprostředně zasáhlo do jejich veřejných subjektivních práv tím, že je připravilo o právo na provedení protihlukových opatření na jejich nemovitostech. Znova zde soud připomíná závěr NSS, podle nějž toto právo (a jemu odpovídající stavební povinnost) nebyly nijak podmíněny tím, jaké hladiny dosahovala úroveň hluku před provedením opatření.
36. Jen pro pořádek soud podotýká, že účastníci řízení se přinejmenším implicitně shodují na tom, že dotčení vlastníci nemovitostí v bezprostřední blízkosti stavby byli účastníky stavebního řízení. Vyplývá to již z vymezení jejich okruhu v § 109 stavebního zákona (a shodně z § 59 odst. 1 dřívějšího zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) a pochyby o tom neměl v předchozím řízení ani jeden ze soudů (NSS např. v bodě 14 svého rozsudku ocenil, že stavební povolení obsahuje podmínky vztahující se k protihlukovým opatřením právě díky nynějším žalobcům). Také ze samotného stavebního povolení je zřejmé, že řada těchto vlastníků byla ve stavebním řízení aktivní a coby účastníci řízení uplatňovali námitky proti vlivu stavby na jejich práva, a to včetně hluku. Zároveň je třeba připomenout, že zdejší soud i NSS v předchozím řízení naznaly, že oba žalobci mohou uplatnit v žalobě proti kolaudačnímu souhlasu (rozhodnutí) také tuto konkrétní námitku, neboť (ne)provedení protihlukových opatření se dotýká jejich právní sféry. Druhý žalobce je tak stavbou přímo dotčen na svých právech a prostřednictvím prvního žalobce hájí svá práva právě další přímo dotčení vlastníci, bydlící v okolí ulice V Holešovičkách.
37. Žalovaný výrokem I napadeného rozhodnutí povolil změnu stavby před jejím dokončením v rozporu se zákonem. To nutně způsobuje nezákonnost také výroku II o vydání kolaudačního rozhodnutí podle § 122a odst. 4 stavebního zákona, protože to bylo vydáno právě pro stavbu v té podobě, jak byla změněna výrokem I.
38. Za této situace soud považuje za nadbytečné zabývat se ostatními žalobními body, které se vesměs týkají souladu stavby se stavebním povolením. Považuje však za vhodné poznamenat, že naprostou většinu z nich již vypořádal ve svém předchozím rozsudku a NSS se s jeho hodnocením ztotožnil. Právním názorem vysloveným ve svém dřívějším rozsudku je soud s ohledem na zásadu legitimního očekávání a právní jistoty adresátů soudních rozhodnutí zásadně vázán i v navazujícím soudním řízení.

V. Závěr a náklady řízení.

39. Magistrát hlavního města Prahy flagrantně porušil ustanovení o řízení, když na žádost hlavního města Prahy povolil změnu stavby před jejím dokončením, která spočívala v omezení provedených protihlukových opatření na nemovitostech patřících ostatním účastníkům stavebního řízení, v kolaudačním rozhodnutí postupem podle § 118 odst. 7 stavebního zákona. Ačkoli tento postup lze využít jen v případech, kdy změnou stavby nebudou dotčena práva ostatních účastníků stavebního řízení, žalovaný toho nedbal a připravil tyto účastníky o právo na provedení protihlukových opatření, vyplývající z podmínky č. 21 stavebního povolení. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a věc vrátil žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný při projednání stavebníkovy žádosti o změnu stavby před jejím dokončením muset postupovat podle § 118 odst. 3 stavebního zákona, tedy aplikovat přiměřeně ustanovení o stavebním řízení, a mimo jiné projednat stavebníkovu žádost s ostatními účastníky stavebního řízení v rozsahu, v jakém se jich změna přímo dotýká (tedy v rozsahu prováděných protihlukových opatření). V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
40. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci měli ve věci plný úspěch, proto mají proti žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč za každého z žalobců a z nákladů zastoupení advokátkou. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za tři úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a přípravu zastoupení, sepis žaloby ze 14. 12. 2022 a sepis repliky [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)], přičemž u společných úkonů při zastupování více osob náleží zástupci za každou z těchto osob odměna snižená o 20 % (§ 12 odst. 4), a dále paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 4). Odměnu za sepis žaloby z 24. 11. 2022 soud žalobcům nepřiznal, neboť náklady na tento úkon nepovažoval s ohledem na jeho předčasnost za důvodně vynaložené.
41. Náklady žalobců na zastoupení advokátkou tak činí 15 780 Kč ($3 \times 3100 \times 0,8 \times 2 + 3 \times 300$) a náklady řízení celkem 21 780 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je navrhovatelům v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jejich zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha 20. června 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu