



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka a ve věci

žalobce: **M. K.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Ondřejem Dlouhým
sídlem Opletalova 600/6, 602 00 Brno

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 9. 3. 2023, č. j. 035863/2023/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2023, č. j. 035863/2023/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Ing. Ondřeje Dlouhého, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce vlastní pozemky parc. č. X a XX v katastrálním území X. Na jeho žádost Obecní úřad Velké Přílepy (dále jen „stavební úřad“) vydal rozhodnutí ze dne 2. 12. 2021, č. j. OVP-6371/2021, jímž žalobci udělil společné povolení na novostavbu rodinného domu na dotčených pozemcích (dále jen „společné povolení“). Společné povolení nabylo právní moci dne 6. 1. 2022.
2. Dne 27. 10. 2022 žalobce požádal stavební úřad podle § 118 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“) o změnu stavby před jejím dokončením. Podle projektové dokumentace měla změna spočívat v úpravě dispozice rodinného domu tak, aby byla bytová jednotka B zrcadlově symetrická k bytové jednotce A.
3. Stavební úřad následně oznámil zahájení požadovaného řízení o změně stavby před jejím dokončením s tím, že podle § 112 odst. 2 stavebního zákona upouští od ohledání na místě a ústního jednání, neboť poměry na staveništi mu jsou dobře známy a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované změny.
4. Proti požadované změně stavby podal vlastník sousedního pozemku J. J. námitku s tím, že stavba nebyla dosud zahájena, a proto nemůže být zahájeno řízení o změně před jejím dokončením.
5. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 14. 12. 2022, č. j. OVP-6791/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), povolil změnu stavby před jejím dokončením. Námitku souseda neshledal důvodnou, neboť změnu stavby před jejím dokončením lze povolit též před samotným zahájením stavby. Povolená změna se navíc netýká umístění stavby, ale pouze úpravy vnitřních dispozic.
6. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal J. J. odvolání, ve kterém namítal, že změna stavby zásadním způsobem ovlivní její statiku. Stavební úřad navíc nevzal v úvahu změny požární bezpečnosti stavby, k níž nebylo přiloženo vyjádření orgánu státního požárního dozoru. Případný požár by přitom mohl zasáhnout též na sousední pozemky.
7. Žalobce s odvoláním nesouhlasil. Zdůraznil, že změnou stavby nedochází k jakémukoliv zásahu do nosného systému a statiky budovy. Statické posouzení stavby bylo provedeno v dokumentaci ke společnému povolení. Změna stavby nevyvolává ani nové požadavky z hlediska požární ochrany, což vyplývá z *Požárně bezpečnostního řešení změny stavby před jejím dokončením*, které v červnu 2022 vypracoval Ing. L. B.
8. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 3. 2023, č. j. 035863/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení zastavil. Podle žalovaného se stala žádost žalobce bezpředmětnou, neboť stavba již byla provedena v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu (§ 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“). Za této situace je povolení změny stavby před jejím dokončením pojmově vyloučeno. Stavba tak podléhá postupu dle § 129 stavebního zákona. Žalovaný v této souvislosti vytkl stavebnímu úřadu, že v rozporu s § 112 odst. 2 stavebního zákona neprovedl ohledání na místě, při kterém měl faktické provedení stavby ověřit, v důsledku čehož rozhodl bez dostatečně zjištěného skutkového stavu. S faktickým provedením stavby byl navíc stavební úřad seznámen již v projektové dokumentaci.

9. Proti tomuto napadenému rozhodnutí podal žalobce správní žalobu podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků

10. Žalobce v žalobě namítá, že na dotčených pozemcích dosud nebyla realizována žádná stavební činnost. Napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný neuvádí žádné důkazy o tom, že stavba již byla provedena. Sám žalovaný dotčené pozemky neohledal ani neodkázal na konkrétní skutečnosti v projektové dokumentaci nasvědčující faktické realizaci stavby. Žalovaný naopak projektovou dokumentaci zcela dezinterpretoval. Závěry žalovaného jsou věcně nesprávné, a tudíž nezákonné. K zastavení řízení navíc žalovaný přistoupil, aniž by dal žalobci možnost se k tomuto postupu vyjádřit. Na podporu své argumentace žalobce k žalobě přiložil aktuální fotografie dotčených pozemků.
11. Žalobce dále namítá, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí není patrné, jakého porušení § 112 odst. 2 stavebního zákona se měl stavební úřad dopustit. Dle žalobce naopak stavební úřad v tomto směru nijak nepochybil.
12. Žalobce dodává, že prvostupňové rozhodnutí považuje za zcela správné. Odvolací námitky J. J. jsou zcela nedůvodné, jak již vysvětlil ve vyjádření k jeho odvolání.
13. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě uvádí, že při posouzení věci vycházel z výrokové části prvostupňového rozhodnutí, dle které část požadované změny stavby před dokončení již *byla* provedena a část teprve *bude* realizována. Žalobce navíc nepodal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání a nehradil se proti užití minulého času v jeho výrokové části.
14. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, ve které upozorňuje, že žalovaný nijak nevyvrací důvodnost žaloby. V rozporu s principy dobré správy ani nečiní žádné kroky k uspokojení žalobce, čímž pouze navyšuje náklady řízení. Žalovaný si projektovou dokumentaci zjevně dostatečně neprostudoval a skutkový stav na dotčených pozemcích si nijak neověřil. Užití minulého času v projektové dokumentaci (*byly provedeny tyto změny*) nenasvědčuje faktické realizaci stavby, nýbrž vyjadřuje změny v projektové dokumentaci oproti dokumentaci pro společné povolení.
15. Soud vyzval J. J. i další vlastníky sousedních pozemků k případnému uplatnění práv osob zúčastněných na řízení dle § 34 s. ř. s., nikdo z oslovených však tohoto práva ve stanovené lhůtě nevyužil.

III. Splnění procesních podmínek

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
17. Soud se dále zabýval tím, zda je žaloba přípustná:
18. Skutečnost, že žalobce neuplatnil řádné opravné prostředky (nepodal odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí), nemůže být v daném případě důvodem nepřípustnosti žaloby, jelikož prvostupňové rozhodnutí bylo změněno na újmu jeho práv k opravnému prostředku jiného účastníka správního řízení [§ 68 písm. a) s. ř. s.].
19. Napadeným rozhodnutím zároveň došlo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Konstantní judikatura přitom vychází z toho, že rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým

bylo k odvolání účastníka řízení zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nezakládá, nemění ani závazně neurčuje práva a povinnosti v řízení, a proto žaloba proti takovému rozhodnutí není přípustná (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017 – 28, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 – 34, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015 – 49, nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 – 219). Nelze však přehlédnout, že zmiňovaná judikatura cílila výhradně na situace, kdy zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu nebylo konečné a kdy se předpokládalo, že řízení bude dál před správním orgánem prvního stupně pokračovat, tedy na případy postupů podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. V nyní posuzované věci je však situace odlišná, neboť žalovaný spolu se zrušením prvostupňového rozhodnutí rozhodl současně i o zastavení řízení, tedy rozhodl podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, čímž vyloučil možnost dalšího pokračování (prvoinstančního) řízení o změně stavby před dokončením. Z tohoto důvodu je třeba na napadené rozhodnutí nahlížet jako na rozhodnutí, jímž se závazně mění práva a povinnosti osob. I z tohoto hlediska je tedy žaloba přípustná.

IV. Posouzení věci soudem

20. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
21. Ačkoliv žalobce požadoval nařídit jednání, soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť při přezkumu napadeného rozhodnutí zjistil důvod pro postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
22. V této věci žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí a zastavil řízení o změně stavby před jejím dokončením s odůvodněním, že stavba již byla realizována. Podle žalovaného se tak žádost žalobce stala bezpředmětnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.
23. Změnu stavby před jejím dokončením podle § 118 stavebního zákona lze z povahy věci povolit, pouze pokud stavba či požadovaná změna nebyla již provedena [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 25. 2. 2022, č. j. 10 As 77/2020-50]. Podala-li stavebník žádost o změnu stavby před jejím dokončením až poté, co stavba či požadovaná změna byla provedena, jde již o stavbu, která byla provedena bez příslušného rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem. V takovém případě je stavební úřad povinen z moci úřední zahájit podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákon řízení o odstranění stavby a stavebníka poučit o možnosti podat ve stanovené lhůtě žádost o dodatečné povolení stavby. V obecné rovině – tedy bez vazby na posuzovanou věc – je tedy úvaha žalovaného správná.
24. Problém v daném případě však spočívá v tom, že stavba ani požadovaná změna nebyla v době rozhodování správních orgánů prokazatelně provedena. Žalobce správně upozornil, že žalovaný svůj závěr o faktické realizaci stavby v napadeném rozhodnutí nijak neodůvodnil. Žalovaný pouze obecně odkázal na projektovou dokumentaci k žádosti, ze které nicméně nevyplývají žádné indicie, které by nasvědčovaly skutečnému provedení stavby ani požadovaných změn v její dispozici. Ba právě naopak. Dle žádosti o změnu stavby před jejím dokončením měla být stavba dokončena až 6. 1. 2025 (namísto původního termínu 6. 1. 2024). Tomu odpovídají i údaje v projektové dokumentaci stanovující plán kontrolních prohlídek s tím, že před započítím výstavby bude provedeno vytyčení inženýrských sítí a vlastní průběh realizovaných prací bude upřesněn stavební společností dle harmonogramu prací, který bude součástí smlouvy o výstavbě (viz str. 24–29 projektové dokumentace). Skutečnost, že s realizací stavby nebylo dosud započato, ostatně ve své

námítce nerozporoval ani vlastník sousedního pozemku J. J., ten naopak nezahájení stavebních prací dokonce mylně pokládal za překážku pro podání žádosti o změnu stavby před jejím dokončením. Je tedy nelogické až paradoxní, že právě na základě jeho odvolání žalovaný dovedl skutečnost, že stavba již byla provedena, ačkoliv to netvrdil žádný z účastníků (ani žalobce ani odvolávající se soused), ani to nevyslovil stavební úřad, a zejména to ani nevyplývalo z žádných spisových podkladů, které – zejména ve zmiňovaných částech projektové dokumentace – potvrzují přesný opak. Soud proto konstatuje, že žalovaný v tomto ohledu jednoznačně pochybil.

25. Ve vyjádření k žalobě (jímž ovšem nelze zpětně zhojit případné vady napadeného rozhodnutí; srov. rozsudky NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, a ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71), žalovaný argumentoval tím, že stavební úřad užil ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí minulý čas (v bytové jednotce *byly* provedeny tyto změny), což má nasvědčovat faktické realizaci stavby i části požadovaných změn. Tato úvaha je však ryze formalistická a odtržená od reality. Žalovaný zcela pominul skutkové okolnosti daného případu i kontext, v němž stavební úřad výrokovou část prvostupňového rozhodnutí formuloval. Z projektové dokumentace, z níž stavební úřad vycházel, je totiž jednoznačně patrné, že rozsah požadovaných změn je vztahován vůči původní projektové dokumentaci ke společnému povolení (viz str. 3 projektové dokumentace, v níž je výčet změn v jednotlivých bytových jednotkách nadepsán *Změny oproti původní dokumentaci*). Nelze proto jen z pouhého užití minulého času dovést, že stavba či požadovaná změna byla již fakticky provedena.
26. Vytýkal-li žalovaný stavebnímu úřadu, že v rozporu s § 112 odst. 2 stavebního zákona upustil od ohledání na místě a ústního jednání, soud v tomto ohledu žádné pochybení v postupu stavebního úřadu nespatřuje. Skutečnost, že stavba ani požadovaná změna nebyla dosud realizována, je bez jakýchkoliv pochybností patrná z projektové dokumentace. Nebylo proto povinností stavebního úřadu za tímto účelem ohledávat dotčené pozemky a nařizovat ústní jednání. Byl to naopak žalovaný, kdo nebyl s poměry na dotčených pozemcích dostatečně seznámen a v rozporu s § 3 správního řádu o věci rozhodl bez dostatečně zjištěného skutkového stavu.
27. Soud proto shledal, že žalovaný učinil v napadeném rozhodnutí konkrétní skutkový závěr o faktické realizaci stavby, aniž by bylo zřejmé, z jakých podkladů vycházel a jak je případně hodnotil (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS, a ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS). Napadené rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
28. Pakliže měl žalovaný o faktickém provedení stavby pochybnosti, nic mu nebránilo, aby v rámci odvolacího řízení za tímto účelem provedl potřebné důkazy a doplnil další nezbytné podklady, s nimiž by účastníky řízení seznámil a umožnil jim se k nim vyjádřit. Tak nicméně žalovaný nepostupoval a po skutkové i právní straně věc posoudil oproti stavebnímu úřadu diametrálně odlišně, aniž by účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornil a dal jim možnost se k němu vyjádřit. Žalovaný tak žalobce zbavil reálné možnosti skutkově i právně argumentovat a vymezit se vůči novému náhledu na věc. S ohledem na dosavadní průběh řízení tak žalovaný postupoval vůči žalobci překvapivě, když prvostupňové rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu bez další zrušil a řízení o žádosti zastavil (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56, a ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, odst. [22] až [25]). Jedná se tak o další důvod, pro který napadené rozhodnutí neobstojí.

29. V kontextu právě uvedeného vyznívá zcela nepatřičně část vyjádření k žalobě, v níž žalovaný žalobci vytýká, že si nepodal odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a neohradil se proti užití minulého času v jeho výrokové části. Žalobce totiž nemohl brojit proti něčemu, co v průběhu celého správního řízení nebylo žádné ze stran nijak předestřeno, nadto si nelze dost dobře představit, že by podával odvolání proti rozhodnutí, jímž bylo jeho žádosti plně vyhověno.

V. Závěr a náklady řízení

30. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Současně soud vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
31. V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (viz odst. [21] až [24] tohoto rozsudku). Za dané procesní situace soud nepředjímá, jakým způsobem má žalovaný rozhodnout o odvolání J. J. proti prvostupňovému rozhodnutí. Vzhledem k tomu též soudu nepřísluší zabývat se věcně argumentací žalobce, který s podaným odvoláním nesouhlasil. Nad rámec nutného odůvodnění nicméně soud připomíná, že žalovaný by si měl v dalším řízení primárně vyjasnit, nakolik může být vlastník sousedního pozemku reálně dotčen na svých právech v důsledku změny týkající se toliko vnitřního uspořádání sousedovy stavby, například zda v odvolání tvrzené narušení statiky či změna okenních otvorů na garáži mohou být vůbec způsobilé nějak ovlivnit bezpečnost či stav sousední nemovitosti. Pokud jde o odvolatelem namítané nedostatky požárního řešení, lze poukázat na kapitolu B2.8 projektové dokumentace, která se právě této otázky týká.
32. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 15 342 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 12 342 Kč. Výše odměny advokáta zahrnuje tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, podání repliky podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a dále náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za tuto daň v sazbě 21%, tj. ve výši 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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. prosince 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu