



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **BYTY JESENICE-MLADÍKOV, s. r. o.**
sídlem Nákupní 1127, Jesenice
zastoupena advokátem JUDr. Kristiánem Lékem
sídlem Seifertova 2919/12, Praha 3

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti: **1) město Jesenice**
sídlem Budějovická 303, Jesenice
zastoupeno advokátem Mgr. Martinem Žákem
sídlem Šlikova 550/6, Praha 6
2) R. J.
3) E. J.
oba X
oba zastoupeni advokátem Mgr. Josefem Hlavičkou
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1
4) Ing. L. P.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 1. 2023, č. j. 140747/2022/KUSK,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

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

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zrušil rozhodnutí Městského úřadu Jesenice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 14. 12. 2020, č. j. MěÚJ/14005/2020/Tu, a zastavil řízení o žádosti žalobkyně o povolení změny stavby před dokončením.
2. K žádosti žalobkyně bylo dne 14. 10. 2020 zahájeno řízení o změně stavby před dokončením podle § 118 zákona č. 183/2006 Sb., o stavebním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“). Změna se týkala stavebního povolení ze dne 6. 6. 2009 pro stavbu Bytový a komerční komplex Jesenice-Mladíkov VII (9 bytových domů, administrativní budova) a spočívala ve změně využití administrativní budovy (tj. objektu 10 na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD v katastrálním území Y a obci Y; *pozn. soudu:* v tomto katastrálním území se nacházejí i všechny dále uvedené pozemky) na bytový dům a v interiérových úpravách.
3. Rozhodnutím ze dne 14. 12. 2020 stavební úřad změnu stavby před dokončením povolil. Podle vyznačené doložky mělo toto rozhodnutí nabýt právní moci téhož dne, neboť se všichni účastníci řízení, s nimiž bylo jednáno, téhož dne vzdali práva na odvolání. Kromě žalobkyně byly jako další účastníci řízení uvedeny pouze společnost AMADET Jesenice II s. r. o. a osoba zúčastněná na řízení 1).
4. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) podaly dne 9. 4. 2021 proti rozhodnutí ze dne 14. 12. 2020 odvolání, v němž uvedly, že jsou opomenutými účastníky řízení, neboť stavební úřad s nimi nejednal ani jim rozhodnutí neoznámil. Dozvěděly se o něm až na základě nahlédnutí do spisu dne 29. 3. 2021 a 7. 4. 2021. Jsou vlastníky pozemků parc. č. XE, parc. č. XF a parc. č. st. XG, na nichž je umístěn jejich rodinný dům.
5. Ke svému dotčení spornou stavbou mimo jiné uvedly, že má být umístěna ve vzdálenosti necelých 13 m od jejich domu a od jejich pozemků oddělena pouze pozemní komunikací. Původně byla povolena jako budova s kancelářskými prostory, restaurací, fitness a 22 podzemními parkovacími místy. V řízení o změně stavby byla ale povolena změna na bytový dům s 35 bytovými jednotkami, 24 sklepními kóji, 28 podzemními parkovacími stáními, 24 sklepními kóji a 7 venkovními parkovacími místy. V důsledku toho lze očekávat nárůst přibližně o 100 obyvatel v bezprostředním sousedství. Jedná se o zásadní změnu, protože administrativní budova by byla používána zcela jiným způsobem a v jiné intenzitě. Byla by totiž využívána z převážné části pouze během části dne v rámci pracovního týdne. Ve zbytku by bylo její užívání omezeno na prostory restaurace a fitness, které jsou v dané lokalitě potřebné. Intenzita využití by tak byla mnohem nižší a respektovala by již existující přetíženost bytového bydlení v daném území.
6. Dále poukázaly na to, že oproti původnímu záměru se stavba rozšiřuje, a to přinejmenším o stavební část o rozměrech cca 6 x 30,3 m, rozšíření podzemních garáží a sklepních kójí, přidání balkónů a teras a rozšíření nadzemního parkování. Dojde tak k zásadní změně v hygienickém zatížení lokality, a proto měla být znova posouzena akustická a imisní situace. Dojde také ke změně dopravního zatížení lokality a zásadní změně kvality prostředí, která zahrnuje mimo jiné požadavek na zachování soukromí. Podle vizualizace stavby, kterou do odvolání začlenily, by na straně orientované směrem k jejich pozemku měly být

umístěny terasy a balkóny, které jejich soukromí zásadním způsobem naruší. Kromě obtěžování pohledem hrozí také nadměrné zastínění s ohledem na výšku sporné stavby a nepřiměřené hlukové imise. Podle konzultace s realitním makléřem klesne hodnota jejich pozemků a rodinného domu přibližně o dva milióny korun.

7. Dne 3. 5. 2021 podali odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí Ing. H. V. H. a Bc. T. N. T. H. a dne 5. 5. 2021 osoba zúčastněná na řízení 4). Všichni shodně uvedli, že jsou opomenutými účastníky a že se s rozhodnutím stavebního úřadu seznámili až dne 26. 4. 2021 na základě upozornění osob zúčastněných na řízení 2) a 3). Osoba zúčastněná na řízení 4) své účastenství odvozovala od skutečnosti, že je spoluvlastníkem pozemků parc. č. XH a parc. č. st. XI, které se nacházejí ve vzdálenosti přibližně 20 m od sporné stavby. Balkóny zejména ve 3. a 4. nadzemním podlaží sporné stavby mají přímý výhled na její pozemky. Ing. H. V. H. a Bc. T. N. T. H. uvedli, že jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. XJ a parc. č. st. XK, které se nacházejí přibližně 13 m od sporné stavby. Obsahově byla odvolání osoby zúčastněné na řízení 4), Ing. H. V. H. a Bc. T. N. T. H. v podstatě totožná jako odvolání osob zúčastněných za řízení 2) a 3) [*pozn. soudu*: hovoří-li soud dále o „odvolatelích“, jsou tím myšleny osoby zúčastněné na řízení 2) až 4), Ing. H. V. H. a Bc. T. N. T. H.].
8. Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 6. 2021 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a řízení zastavil. Dospěl totiž k závěru, že osoby zúčastněné na řízení 2) až 4), Ing. H. V. H. a Bc. T. N. T. H. účastníky řízení být měli, ale byli stavebním úřadem nezákonně opomenuti. Zastavení řízení žalovaný odůvodnil tím, že úpravy stavby SO10 je možné projednat již jen v rámci řízení o dodatečném povolení stavby.
9. Proti rozhodnutí ze dne 28. 6. 2021 podala žalobkyně žalobu, kterou zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 26. 4. 2022, č. j. 59 A 31/2021-105. Tento rozsudek však Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně zrušil rozsudkem ze dne 27. 9. 2022, č. j. 6 As 115/2022-33. Současně zrušil i rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2021 a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Důvodem zrušení byla vada řízení spočívající v tom, že žalovaný k odvolání dosud opomenutých účastníků řízení zrušil prvostupňové rozhodnutí a zastavil řízení, aniž žalobkyni (tj. účastníka řízení, jemuž bylo prvostupňové rozhodnutí ku prospěchu) vyrozuměl o podaných odvoláních a umožnil jí se k nim vyjádřit. Tím žalovaný porušil zákaz překvapivých rozhodnutí.
10. V dalším řízení žalovaný dne 21. 11. 2022 vyzval žalobkyni k vyjádření k odvoláním.
11. Žalobkyně v reakci na výzvu namítla, že všechna odvolání jsou podle ní nepřipustná, protože žádnou z osob, které je podaly, nelze považovat za opomenutého účastníka řízení. Zároveň byla podle ní odvolání také opožděná. Její argumentace k oběma otázkám byla do značné míry obdobná žalobním námitkám (srov. dále body 28 až 36). Krom toho žalobkyně poukázala na újmu, která jí vzniká, protože nemůže pokračovat ve stavebních pracích a plnit své závazky.
12. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) v rámci pokračování řízení uvedly, že podle rozsudku NSS č. j. 6 As 115/2022-33 je žalovaný povinen napravit procesní vadu, jsou však přesvědčeni, že ve výsledku nelze rozhodnout jinak, než prvostupňové rozhodnutí zrušit a řízení zastavit. Jednotlivá odvolání obsahují podrobnou argumentaci, z níž vyplývá jejich účastenství v řízení. S tím se ztotožnil i krajský soud a Nejvyšší správní soud tento jeho závěr nijak nezpochybnil.

13. Dne 4. 1. 2023 žalovaný vydal nyní napadené rozhodnutí, kterým prvostupňové rozhodnutí opět zrušil a řízení zastavil.
14. Nejprve shrnul závěry, které učinil ve svém předchozím rozhodnutí ze dne 28. 6. 2021 a konstatoval, že jeho odůvodnění plně přebírá. Připomněl, že již tehdy shledal všechna odvolání přípustnými a včasnými. Stavebnímu úřadu pak vytknul, že není zřejmé, z jakého důvodu vyhodnotil záměr jako změnu stavby, která není podmíněna územním rozhodnutím. Změna využití z administrativní budovy na bytový dům svým zásadním dopadem na své okolí a práva vlastníků sousedních nemovitostí zcela nepochybně konstituuje důvod takovou změnu vyžadovat (samotná skutečnost, že má stavba zůstat ve stejném objemu a stejné zastavěné ploše na tom nic nemění). S ohledem na to, že záměr je v příkrém rozporu s územním rozhodnutím pro objekt SO10, měl stavební úřad projednat žádost stavebníka buď jako žádost o změnu územního rozhodnutí, popř. mohl využít postup podle § 118 odst. 2 věty druhé stavebního zákona, tedy měl možnost rozhodnout o změně ve společném územním a stavebním řízení. V každém případě bylo jeho povinností určit účastníky řízení podle § 85 stavebního zákona, čemuž nedostál. Odvolatelé přitom uvádějí konkrétní skutečnosti, které zakládají jejich postavení účastníků řízení.
15. Dále žalovaný shrnul závěry vyplývající z rozsudku zdejšího soudu č. j. 59 A 31/2021-105. Podle soudu by byla administrativní budova využívána zcela jiným způsobem než bytový dům a nevedla by k masivnímu nárůstu o cca 100 obyvatel. Byla by využívána jen během části dne, resp. pracovního týdne, naopak ve večerních hodinách a o víkendech by bylo užívání limitované a rozšířil by se počet dostupných parkovacích míst. Ve 3. a 4. NP budovy se mají nově nacházet rozsáhlé terasy k jednotlivým bytům, které budou přímo naproti pozemkům odvolatelů, a tím zcela zásadně prolomí jejich soukromí. Soud také poukázal na to, že odvolatelé v této souvislosti vyjádřili obavu z obtěžování pohledem, nepřiměřeného zastínění a hluku a nedodržení odstupových vzdáleností a požárních předpisů, a vyhodnotil, že odvolatelé popsali vážné důvody, proč se mohou vlivy sporné stavby v důsledku nepovolené změny změnit způsobem, který bude do jejich práv zasahovat více než původní stavba. Původní stavba neměla obsahovat terasy a měla mít jiné provozní užívání, může mít proto vliv na narušení soukromí i na dostupnost parkovacích míst. Soud dále uvedl k včasnosti odvolání, že webové stránky žalobkyně nelze zaměňovat za úřední desku a že nebyly navrženy žádné důkazy, že se odvolatelé seznámili s prvostupňovým rozhodnutím dříve, než tvrdili, přičemž ani případná dílčí nezákonnost vztahující se pouze k některému z odvolatelů není způsobilá zpochybnit zákonnost rozhodnutí žalovaného.
16. Názoru žalobkyně, podle kterého nelze okruh účastníků stanovený v územním a stavebním řízení měnit v případných dalších souvisejících řízeních, žalovaný nepřisvědčil. Takový závěr by vedl k absurdním důsledkům, měl-li by platit např. i pro stavby povolené před staletími. Správní orgán je povinen odůvodnit okruh účastníků řízení v každém řízení, a to v souvislosti s jejich možným dotčením. Řízení o změně stavby podle § 118 stavebního zákona je v podstatě malým stavebním řízením. Stavební úřad musí stanovit okruh účastníků autonomně za přiměřeného použití § 109 stavebního zákona. Pro přiznání postavení účastníka přitom postačí pouhá možnost dotčení práv. Přímým dotčením lze rozumět dotčení různými imisemi – hlukem, pachem, prachem, kouřem, vibracemi, světlem apod. Nelze je přitom omezit na porušení limitů stanovených závaznými právními předpisy.
17. Sporná stavba byla původně povolena jako administrativní budova s kancelářskými prostory, restaurací, fitness a 22 parkovacími místy. Po změně má být stavba užívána jako bytový dům s 35 bytovými jednotkami, 28 podzemními parkovacími místy, 24 sklepními

kóje a 7 venkovními parkovacími místy. Dále žalovaný shrnul tvrzení odvolatelů o vzdálenosti jejich nemovitostí od sporné stavby a o dotčení imisemi pohledem (ztrátě soukromí), hlukem, prašností a zvýšenými nároky na dopravu v klidu. V podrobnostech pak odkázal na obsah odvolání.

18. Dále konstatoval, že odvolatelé vlastní rodinné domy přes komunikaci přiléhající ke sporné stavbě, a to kolmo a úhlopříčně. Nynější řízení se může týkat jejich práv, protože přímým dotčením je třeba rozumět jakýkoliv zásah, který je přímo způsobitelný ohrozit, omezit či ztížit výkon vlastnických nebo jiných věcných práv k sousedním pozemkům nebo stavbám. Přímým dotčením sousedních nemovitostí může být v tomto případě např. dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu nebo dotčení imisemi pohledem.
19. Zjevná nedůvodnost tvrzení o účastenství v řízení musí být přitom zjistitelná bez hlubší analýzy. V kontextu nynější věci by mohly být odvolací námitky zjevně nedůvodné především tehdy, směřovaly-li by výlučně proti původnímu územnímu rozhodnutí nebo původnímu stavebnímu povolení. To se však nestalo.
20. Žalovaný se s argumentací odvolatelů o možném dotčení jejich práv plně ztotožnil. Není přitom rozhodné, že jeden z odvolatelů nemá ve své nemovitosti trvalé bydliště. Ochrana práv není vázána na trvalé bydliště, ale na danou nemovitost a její užívání. Podle žalovaného nelze ani stanovit, že zásah do práv vlastníků sousedních nemovitostí bude po provedení změny nižší. Administrativní budova má zcela jinou provozní dobu než bytový dům apod. Dále žalovaný zdůraznil, že změna stavby před jejím dokončením není v souladu s územním rozhodnutím.
21. S ohledem na výše uvedené žalovaný uzavřel, že odvolatelé byly opomenutými účastníky řízení.
22. Nepřisvědčil pak ani námitkám žalobkyně, že byla odvolání podána opožděně. Tvrzení žalobkyně o tom, že se odvolatelé dozvěděli o prvostupňovém rozhodnutí dříve, než uvádějí, jsou spekulacemi, o které žalovaný nemohl své rozhodnutí opřít v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odvolatelé se nemohli dozvědět o prvostupňovém rozhodnutí na zasedání zastupitelstva dne 10. 12. 2020, neboť to se konalo čtyři dny před jeho vydáním. Nedoručení rozhodnutí nemůže nahradit skutečnost, že žalobkyně zveřejnila informaci o obsahu rozhodnutí na svých webových stránkách. Polemika žalobkyně o tom, kdy se odvolatelé telefonicky dozvěděli o prvostupňovém rozhodnutí, nebo zda se o něm dozvěděli na místě stavby, je bezpředmětná, neboť nejenže není podložena žádnými důkazy, ale pouhé nekonkrétní ústní sdělení o existenci jakéhosi rozhodnutí (bez uvedení čísla jednacího, výroku, odůvodnění a poučení) nelze ani považovat za seznámení se s rozhodnutím ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu.
23. Žalovaný musí vycházet z ověřitelných skutečností, o kterých nemůže být pochyb, a to zejména ze spisu poskytnutého stavebním úřadem. Tento spis neobsahuje záznam o nahlížení v lednu 2021, což uznává i žalobkyně. Výslech úředních osob za účelem zjištění, zda ve spisu nebo soupisu spisu chybí nějaké úřední listiny, není standardním procesním postupem prováděným v odvolacím řízení. Navrhované výsledky vedoucího stavebního úřadu Ing. H. a oprávněné úřední osoby O. T. nemohou mít podle žalovaného vypovídací hodnotu, neboť Ing. H. byl ve vztahu ke sporné stavbě vyloučen z projednávání a rozhodování věci uvědoměním o podjatosti vydaném tajemnicí Městského úřadu Jesenice

dne 13. 8. 2021. Žalovaný je toho názoru, že pro účely ověření splnění odvolací lhůty mohl vycházet pouze ze záznamů ve spise a z tvrzení odvolatelů samotných, a proto uzavřel, že odvolání byla podána v zákonné lhůtě.

24. K tvrzení ohledně újmy, která by mohla vzniknout žalobkyni a novým vlastníkům rozestavěných bytů, žalovaný konstatoval, že není kompetentní tuto otázku řešit.
25. Opomenutí účastníků řízení v řízení před stavebním úřadem je podle žalovaného natolik závažnou vadou, že je třeba prvostupňové rozhodnutí zrušit. Žalovanému je přitom z úřední činnosti známo, že stavebník prováděl stavbu podle rozporuplné projektové dokumentace a v rozporu s prvostupňovým rozhodnutím (konkrétně v rozporu s výrokem rozhodnutí, že nedojde ke změně objemu stavby, a v rozporu s podmínkou č. 1, podle které bude změna stavby provedena podle projektové dokumentace, kterou vypracoval v březnu 2020 Ing. arch. I. V.). Z tohoto důvodu stavební úřad rozhodnutím ze dne 12. 5. 2021 nařídil žalobkyni částečné zastavení stavebních prací. Žalovaný toto rozhodnutí změnil v samostatném odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 28. 6. 2021 tak, že nařídil zastavení veškerých stavebních prací.
26. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně již započala se stavbou a prokazatelně ji prováděla v rozporu s prvostupňovým rozhodnutím, nevrátil žalovaný věc stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Jakékoliv úpravy objektu SO10 již není možné projednat prostřednictvím změny územního rozhodnutí nebo změny stavby před dokončením, příp. v rámci společného řízení, ale pouze v řízení o dodatečném povolení stavby.
27. Závěrem žalovaný dodal, že odvolání opomenutého účastníka lze zamítnout pouze výjimečně, zejména tehdy, bylo-li by jeho podání zjevně šikanózní nebo zjevně nedůvodné. O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná.

II. Obsah žaloby

28. Žalobkyně namítla, že odvolání byla podána opožděně, tedy nikoliv ve lhůtě stanovené v § 84 odst. 1 správního řádu. Odvolatelé se podle ní o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla jeho předmětem, dozvěděli již mnohem dříve, než uvádějí.
29. Již dne 10. 12. 2020 byl obsah rozhodnutí veřejně projednáván na zasedání zastupitelstva, což dokládá zápis č. 05/2020. Dne 15. 12. 2020 pak byly spuštěny webové stránky žalobkyně týkající se záměru, které obsahovaly jasné informace o obsahu rozhodnutí stavebního úřadu. Následně, dne 21. 1. 2021 se odehrál konflikt, který odstartoval celý spor – řidič zajišťující přepravu betonové směsi urazil osobu zúčastněnou na řízení 3), když si stěžovala, že parkuje v blízkosti jejich pozemků. Osoba zúčastněná na řízení 3) začala řidiči vyhrožovat, že to tak nenechá, bude si stěžovat a následky pro stavebníka budou drahé. Bezprostředně poté (cca 25. 1. 2021) se osoba zúčastněná na řízení 3) telefonicky obrátila na vedoucího stavebního úřadu Ing. H. a uvedla, že se z webových stránek žalobkyně dozvěděla o výstavbě bytového domu. Ing. H. jí vysvětlil, že se byty staví na základě změny stavby před dokončením ze dne 14. 12. 2020, která byla schválena Zastupitelstvem města Jesenice a poté povolena stavebním úřadem. Osoba zúčastněná na řízení 3) se poté ještě v lednu 2021 dostavila na stavební úřad, kde žádala o nahlédnutí do spisu. Pořízení kopií jí nebylo povoleno, ale bez sepsání protokolu jí bylo umožněno nahlédnout do části dokumentace a rozhodnutí o změně stavby. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) si pak najaly právního zástupce, který dne 29. 3. 2021 nahlédl do správního spisu. Tento den pak uvádějí jako den, kdy se dozvěděly o vydání rozhodnutí, a žalovaný z toho bez jakéhokoli ověření dovozuje,

že podaly odvolání v zákonné lhůtě. Ve skutečnosti se však o obsahu prvostupňového rozhodnutí dozvěděly nejpozději v lednu 2021. Odvolatelé měli možnost podat odvolání do 30 dnů nejpozději od tohoto okamžiku. Odvolání podali ale až dne 12. 4. 2021, tedy opožděně.

30. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že nelze přijmout argumentaci, podle níž se osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) dozvěděly o vydání prvostupňového rozhodnutí na zasedání zastupitelstva, přestože žalobkyně upozorňovala na to, že se tohoto zasedání účastnily, a proto se musely o vydání rozhodnutí dozvědět již tehdy.
31. Žalobkyně nesouhlasí ani s tvrzením žalovaného, že výsledky Ing. H. a O. T. nemohou mít vypovídací hodnotu. Vyloučení vedoucího stavebního úřadu Ing. H. podle § 14 odst. 3 správního řádu by nemělo mít vliv na to, zda zmíněné osoby mohou podat svědectví o tom, že osobu zúčastněnou na řízení 3) informovaly o vydání prvostupňového rozhodnutí.
32. Ve druhém okruhu námitek žalobkyně namítá, že žalovaný stanovil okruh účastníků řízení nezákonně a nepřezkoumatelně. Mechanicky totiž přiznal toto postavení všem, kteří odvolání podali. Žalobkyně je přesvědčena, že osoby, které podaly odvolání, účastníky řízení ve věci změny stavby před dokončením nejsou.
33. Odborná literatura (*Stavební zákon: Praktický komentář*. Leges, 2020, komentář k § 118) uvádí, že účastníky řízení o změně stavby před dokončením jsou osoby, které byly účastníky původního stavebního řízení. Půjde však pouze o ty z nich, jejichž práv se projednávaná změna přímo dotýká. V této souvislosti žalobkyně zdůrazňuje presumpci správnosti rozhodnutí správních orgánů. Ta svědčí i územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení z roku 2009. V nich byl závazně stanoven okruh účastníků. Ten měl být respektován i v tomto řízení. Ani jeden z odvolatelů přitom v takto stanoveném okruhu účastníků není a nebyl v něm ani tehdejší vlastník pozemků či staveb, které odvolatelé vlastní. K tvrzení žalovaného, že není možné považovat okruh účastníků stanovený v územním a stavebním řízení za neměnný, žalobkyně namítá, že do řízení není možné přidávat jakékoliv subjekty bez řádného odůvodnění.
34. Žalobkyně je přesvědčena, že ani jeden z odvolatelů není věcně přímo dotčen na svých hmotných právech předmětem změny před dokončením, a nesplňuje tak podmínky pro přiznání postavení účastníka. Žalovaný navíc účastenství těchto osob řádně neodůvodnil.
35. Odvolatelé nejsou vlastníky pozemků a staveb bezprostředně sousedících se záměrem. Žalobkyně si je vědoma, že Ústavní soud již před mnoha lety zrušil koncept „mezujícího souseda“, ale v tomto případě mezi záměrem žalobkyně a pozemky osob zúčastněných na řízení 2) a 3) leží pozemky parc. č. XM a parc. č. XN. Pozemky ostatních odvolatelů jsou pak v ještě větší vzdálenosti. Pro přiznání účastenství sice stačí pouhá možnost dotčení práv, ale není jej možné přiznat pouze na základě obecného tvrzení, že taková možnost potenciálně existuje, aniž by bylo řádně odůvodněno a prokázáno, že k této možnosti vůbec může dojít. Možnost dotčení by měla být alespoň rámcově charakterizována a je třeba posoudit, zda by možný a hypotetický vliv měl mít takové parametry, že negativně dopadne na konkrétní vlastníky. Podle žalobkyně by měl být vyžadován důkaz, že konkrétní dotčení je v daném případě vůbec možné. Žalovaný některé možné vlivy zmínil, ale dostatečně je neprokázal a neodůvodnil. Není proto zcela jasné, že k ovlivnění těmito vlivy skutečně může dojít. Žalovaný uvádí, že zjevná nedůvodnost účastenství musí být zjistitelná bez hlubší analýzy. Podle žalobkyně je však nutné, aby alespoň nějaká analýza proběhla a tvrzené skutečnosti (resp. jejich možnost) prokázala.

36. Žalobkyně je přesvědčena, že změna v užívání stavby má za následek především snížení předpokládaných povolených vlivů. Výrazně se zmenší počet osob, které budou stavbu navštěvovat. Sníží se i vlivy spojené s podnikáním jako doprava či zásobování. Toto snížení je možné podle žalobkyně jasně vyhodnotit. Mezi čistě obytnou budovou a budovou určenou k podnikání je podle žalobkyně zásadní rozdíl. Žalovaný nehodnotil, kdo je jak daleko vzdálen, zda mohou být jednotliví vlastníci dotčeni a jakým způsobem.
37. Z výše uvedených důvodů má žalobkyně za to, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
38. Dále žalobkyně namítla rozpor s § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu. Žalovaný měl povinnost provést důkazy a posoudit stav v souladu se zmíněnými ustanoveními. I bez návrhu byl povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Veškeré rozhodné skutečnosti ale nebyly zjištěny.
39. Žalovaný spekuluje o tom, jaký vliv má daná stavba na danou lokalitu, ale neposuzuje stav stavby k původně zamýšlenému a povolenému účelu, který měl na okolí výrazně horší dopady. V této souvislosti žalobkyně zopakovala již výše uvedené argumenty. Podle žalovaného není zřejmé, z jakého důvodu stavební úřad vyhodnotil záměr jako nevyžadující změnu územního rozhodnutí, protože změna z administrativní budovy na bytový dům podle něj představuje zásadní dopad na okolí a práva vlastníků sousedních nemovitostí. Žalovaný však neuvedl, v čem spatřuje tyto zásadní dopady a jakým způsobem mohou tyto dopady mít vliv na blízkou lokalitu a její obyvatele. I z tohoto důvodu je rozhodnutí nepřezkoumatelné.
40. Závěrem žalobkyně poukázala na povinnost odvolacího orgánu vypořádat všechny námítky a návrhy účastníků a namítla, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

III. Vyjádření žalovaného, replika žalobkyně a vyjádření osob zúčastněných na řízení

41. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí. Dodal, že v odvolacím řízení byly zjištěny všechny potřebné skutečnosti k tomu, že odvolatelé měli být účastníky řízení o změně stavby. V řízení před stavebním úřadem došlo k nepřiměřenému zásahu do jejich práv, žalovaný proto neměl jinou možnost než rozhodnutí stavebního úřadu zrušit pro závažné vady. Své rozhodnutí žalovaný řádně odůvodnil, popsal důvody včasnosti odvolání i důvody, proč byli odvolatelé opomenutými účastníky. Žalobkyně podala podnět k přezkumu nyní napadeného rozhodnutí, Ministerstvo pro místní rozvoj však dne 23. 3. 2023 neshledalo porušení právních předpisů, které by odůvodňovalo zahájení přezkumného řízení.
42. V replice žalobkyně zdůraznila, že v žalobě jasně uvedla, proč je přesvědčena o opožděnosti podaných odvolání. Nikdy netvrdila, že by zveřejnění informací o obsahu rozhodnutí na jejích webových stránkách nahrazovalo samotné doručení rozhodnutí, ale dovozovala z toho, že se odvolatelé museli o obsahu rozhodnutí dozvědět dříve, než uvádějí. Totéž platí i pro telefonickou informaci od pracovníka stavebního úřadu. Krom toho došlo i k osobní návštěvě osoby zúčastněné na řízení 3) na stavebním úřadě, což žalobkyně navrhla prokázat výsledkem Ing. H. a O. T.. Vyloučení Ing. H. přitom není rozhodné, protože se jedná pouze o dosvědčení určité události, nikoliv o projednání věci nebo činění jakýchkoliv úkonů. Žalobkyně setrvala na námitce, že bez ověření není možné vycházet z toho, že lhůta k podání odvolání začala běžet až dne 29. 3. 2021.

43. Stejně tak žalobkyně setrvala na námitce, že okruh účastníků byl stanoven nesprávně a nepřezkoumatelně, a zopakovala související žalobní argumentaci. Dodala, že do řízení nelze bez odůvodnění přidávat nové účastníky, kteří se do postavení účastníků dostali až po vydání pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. Námitky takových osob jsou neoprávněné, protože postavení účastníka řízení musely získat až prostřednictvím nabytí nemovitosti v blízkosti záměru, kterou však nabývaly již s vědomím, že je zde umístěna a povolena stavba.
44. Žalovaný tvrdí, že v odvolacím řízení byly zjištěny všechny rozhodné skutečnosti, ale podle žalobkyně je dostatečně neprokázal. K tvrzení žalovaného, že neměl jinou možnost než rozhodnutí stavebního úřadu zrušit, žalobkyně namítla, že není zřejmé, proč nebyla provedena bližší analýza. Pokud bez takové analýzy nelze konstatovat, že námitky odvolatelů nemohou být v žádném případě šikanózní, pak tím žalovaný připouští, že šikanózní být mohou. Tuto základní analýzu si měl žalovaný provést, ne pouze slepě a bezdůvodně přiznávat úcastenství všem osobám, které o to požádají. Žalobkyně nesouhlasila ani s tvrzením žalovaného, že své rozhodnutí řádně odůvodnil, a setrvala na námitce nepřezkoumatelnosti.
45. V dalším podání nazvaném „doplnění žaloby“ žalobkyně doplnila argumentaci k opožděnosti odvolání. Žalovaný podle ní vykládá § 84 odst. 1 správního řádu nesprávně, pokud neakceptuje ústní sdělení jako dostačující způsob seznámení se s rozhodnutím. „Kvalita“ seznámení uváděná žalovaným (tj. že by měly být známy náležitosti podle § 68 správního řádu) je totiž vyžadována pouze v případě esenciálních účastníků (k tomu žalobkyně citovala z odborné literatury). V případě vedlejších účastníků postačí získání určité vědomosti o existenci rozhodnutí, což bylo v případě odvolatelů nepochybně splněno. Za počátek subjektivní lhůty by bylo možné považovat ústní sdělení Ing. H. v lednu 2021. Nejpozdějším možným rozhodným okamžikem pro počátek lhůty je pak den, kdy se osoba zúčastněná na řízení 3) bez objednání dostavila na stavební úřad a seznámila se s prvostupňovým rozhodnutím. Není sice známo přesné datum, ale je jisté, že se vše odehrálo koncem ledna 2021.
46. Tvrzení žalovaného o absenci důkazů k prokázání, že se odvolatelé seznámili s prvostupňovým rozhodnutím již v lednu 2021, není pravdivé. Žalobkyně totiž navrhovala výslechy vedoucího stavebního úřadu Ing. H. a oprávněné úřední osoby O. T., kteří mohli tvrzení žalobkyně o seznámení se osoby zúčastněné na řízení 3) s prvostupňovým rozhodnutím prokázat. Neprovedl-li žalovaný navržené výslechy, zatížil řízení významnou vadou. Pokud správní orgán předem označí důkaz za nevěrohodný, jedná se podle odborné literatury i judikatury o tzv. apriorní odmítnutí navrhovaných důkazů. Takový postup je nepřipustný. Krom toho, žalovaný neprovedení navržených důkazů ani dostatečně neodůvodnil.
47. Závěrem žalobkyně namítla, že je třeba poukázat na širší kontext věci. Stavební záměr byl realizován v bezprostřední blízkosti (přes ulici) rodinných domů, kde odvolatelé trvale žijí. Stavební práce byly zahájeny krátce poté, kdy prvostupňové rozhodnutí nabylo právní moci. V lednu 2021 probíhal čilý stavební ruch, což dokazuje i konflikt osoby zúčastněné na řízení 3) se stavebními dělníky. Od samého počátku se na stavbě nacházel povinný štítek „Stavba povolena“:

STAVBA POVOLENA

Stavba: Bytový a komerční komplex Jesenice - Mladík VII
(9 bytových domů, administrativní budova)
změna se dotýká změny využití administrativní budovy na bytový dům

Stavebník: BYTY JESENICE-MLADÍKOV, s.r.o., kterou zastupuje Ing. Václav Novák

Stavební podnikatel: SERVICE FINANCIAL, s.r.o., Nálepni 1127, Jesenice, IČ: 02516179

Stavbu povolil: Městský úřad Jesenice, stavební úřad

Stavební povolení: č.j. SÚ/12021/2020/Tu, nabýlo právní moci dne 14.12.2020

Termín dokončení: 14.12.2022



48. Je logické, že pokud začne někomu růst „přes ulici“ stavba, pak se jako vlastník sousedního pozemku snaží zjistit o vznikající stavbě relevantní skutečnosti. Tím spíše, pokud se účastnil zasedání zastupitelstva obce, na kterém byl záměr projednáván. Podle žalobkyně je nereálné, že by se odvolatelé začali zajímat o stavbu až o několik měsíců později. Již z tohoto důvodu měl žalovaný tvrzení žalobkyně důsledně prověřit a přinejmenším provést navržené důkazy.
49. Osoba zúčastněná na řízení 1) se k věci samé nevyjádřila.
50. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) vyjádřily zásadní nesouhlas s tvrzením žalobkyně o opožděnosti odvolání. Takové tvrzení nemá oporu ve skutkovém stavu věci. Předně zdůraznily, že o zahájení řízení ani vydání prvostupňového rozhodnutí nebyly vyrozuměny zákonem předvídaným způsobem. Informace o řízení nebyla uveřejněna ani na úřední desce stavebního úřadu. Není přitom pravdou, že by osoba zúčastněná na řízení 3) byla „ještě v lednu 2021“ nahlížet do správního spisu. Skutečná fakta o seznámení se s prvostupňovým rozhodnutím uvedly osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) ve svém odvolání. Do spisu nahlížely poprvé dne 29. 3. 2021, a to bez přítomnosti jejich zástupce. Z tohoto nahlížení nebyl nepochopitelně pořízen úřední záznam, ale z procesní opatrnosti vycházely při podání odvolání z tohoto data. Vzhledem k nestandardním postupům stavebního úřadu pak byly opětovně nahlédnout do spisu, a to již za přítomnosti zástupce. Krom toho, výše uvedená nesprávná tvrzení žalobkyně nemohou mít žádný vliv na posouzení včasnosti odvolání osoby zúčastněné na řízení 4), Ing. H. V. H. a Bc. T. H. T. H.. Prvostupňové rozhodnutí bylo přitom zrušeno i na základě jejich včasného odvolání.
51. Nedůvodná je podle nich také námitka, že obsah rozhodnutí byl projednán na zasedání zastupitelstva dne 10. 12. 2020, tedy před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Na tomto zasedání se z povahy věci nemohly projednávat žádná rozhodnutí ani postupy stavebního úřadu, který svou činnost vykonává odděleně v přenesené působnosti. Zastupitelé nemají (či by alespoň neměli mít) na jeho činnost vliv. Předmětem jednání zastupitelstva mohly být nanejvýš postupy obce jakožto účastníka řízení. Uvedený argument proto nemá žádnou relevanci pro posouzení seznámení se osob zúčastněných na řízení 2) a 3) s obsahem prvostupňového rozhodnutí. Totéž platí ve vztahu k údajnému zveřejnění na webových stránkách žalobkyně.
52. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) nesouhlasí ani s námitkou, podle které byl stanoven okruh účastníků řízení nesprávně a nepřezkoumatelně. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný postavení všech odvolatelů individuálně posuzoval. Odvolatelé své postavení účastníků řízení dostatečně tvrdili a doložili na základě dotčení jejich vlastnických práv k nemovitostem v těsné blízkosti stavby. Změna stavby se týkala masivních úprav, resp. elementární změny jejího účelu na více než 30 bytových jednotek, což bude mít za následek cca 100 nových obyvatel v dané lokalitě. Taková změna se podstatně dotýká celého širšího

okolí stavby. Také proto nebylo třeba podrobněji posuzovat přiznání účastenství. Žalovaný nicméně dostal všem požadavkům na odůvodnění.

53. Pro účastenství přitom není rozhodná fyzická hranice mezi pozemkem stavebníka a pozemkem třetích osob, ale možnost, že i přes jistou vzdálenost dojde k porušení nebo ohrožení jejich práv. Tak tomu bylo i v nyní posuzované věci.
54. Podle osob zúčastněných na řízení 2) a 3) nemohla být tak zásadní změna (z administrativní budovy na bytový dům) vůbec projednána v řízení o změně stavby před dokončením. Nelze přitom akceptovat tvrzení, že stavba bude po změně menším zásahem. Taková změna naopak přináší řadu nových a odlišných dopadů na okolí, které je třeba vždy posoudit v územním řízení. Vybudování více než 30 bytů s přibližně 100 novými stálými obyvateli je logicky mnohem intenzivnějším zásahem do okolí než vybudování kancelářských prostor, které by byly využívány v podstatně menší míře, pouze během omezené části dne a v zásadě mimo dny pracovního klidu. Taková změna významně zvyšuje také požadavky na parkování a představuje intenzivnější zásah do soukromí [srov. odvolací argumentaci o umístění otevřených teras v nejvyšších patrech bytového domu, které mají být namířeny přímo na pozemky osob zúčastněných na řízení 2) a 3)].
55. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) nesouhlasí ani s námitkou nepřezkoumatelnosti. Žalovaný podle nich napadené rozhodnutí řádně odůvodnil. Závěrem dodaly, že žalobkyně jako profesionál podnikající v oblasti bytové výstavby si musela být vědoma alespoň v základních obrysech podmínek, za jakých lze realizovat změnu administrativní budovy na bytový dům, a přinejmenším nutnosti posouzení takové změny optikou požadavků posuzovaných v územním řízení. Z tohoto důvodu lze důvodně pochybovat o její dobré víře. Dále pak poukázaly na rozpory v projektové dokumentaci a na skutečnost, že žalobkyně i po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí prováděla stavbu v rozporu s původním stavebním povolením. Zastavení provádění prací musel nařídít stavební úřad. V takovém případě nelze o dobré víře stavebníka vůbec hovořit. Žalobkyně zjevně postupovala v rozporu se zákonem, a proto jí nelze poskytnout právní ochranu.
56. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení 4) bylo z podstatné části totožné jako vyjádření osob zúčastněných na řízení 2) a 3). Ke včasnosti svého odvolání osoba zúčastněná na řízení 4) dodala, že nebyla v kontaktu s pracovníky stavebního úřadu a do správního spisu před podáním odvolání nenahlížela. O existenci prvostupňového rozhodnutí se dozvěděla od osob zúčastněných na řízení 2) a 3) až dne 26. 4. 2021. Argumentace žalobkyně týkající se seznámení osob zúčastněných na řízení 2) a 3) s rozhodnutím postrádá relevanci ve vztahu k posouzení včasnosti odvolání ostatních odvolatelů.

IV. Jednání před soudem

57. Na jednání dne 28. 2. 2024 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a odkázali na svá písemná podání.
58. Žalobkyně poukázala na to, že žalovaný byl vázán rozsudkem NSS č. j. 6 As 115/2022-33, z jehož bodu 18 vyplývá, že pro posouzení účastenství je nutné zhodnotit dopady změny stavby do práv každého potenciálního účastníka na základě individuálních okolností. Z tohoto důvodu je třeba klást na odůvodnění napadeného rozhodnutí vyšší nároky. Podle žalobkyně žalovaný požadavkům Nejvyššího správního soudu nedostal, neboť odůvodnění vedlejšího účastenství odvolatelů je pouze kusé a nedostatečné. Žalovaný měl napadené rozhodnutí řádně odůvodnit také z toho důvodu, že odvoláním bylo napadeno již

pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu a žalobkyně na základě něj již v dobré víře zahájila stavbu.

59. Dále žalobkyně namítla, že z celého průběhu řízení je zřejmé, že odvolatelé brojí především proti tomu, že se na jejich pozemcích něco staví. O tom však řízení o změně stavby před dokončením není, neboť se v něm řeší pouze změna již povolené stavby. Totéž platí pro porovnání vlivů stavby.
60. Žalobkyně také setrvala na námitce, že tvrzení o okamžiku, kdy se odvolatelé údajně dozvěděli o prvostupňovém rozhodnutí, je nevěrohodné. Pokud odvolatelům začal růst přes ulici nějaký stavební záměr, na jehož plotu je umístěn štítek „stavba povolena“, má žalobkyně za to, že se dozvěděli přinejmenším o tom, že tam něco probíhá. Z tohoto důvodu měl žalovaný pečlivěji posuzovat, zda se odvolatelé nedozvěděli o existenci záměru dříve, než tvrdí. Žalovaný přitom navržené svědecké výpovědi nepřípustně apriorně vyhodnotil jako nevěrohodné. Pro posouzení včasnosti odvolání podle žalobkyně postačuje získání určité vědomosti o existenci rozhodnutí.
61. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením, podle něhož neposuzoval, zda se může změna stavby dotknout práv odvolatelů. Je přesvědčen, že napadené rozhodnutí obsahuje dostatečné důvody, pro které považoval účastenství odvolatelů za osvědčené. Sporná stavba by měla za následek navýšení počtu obyvatel v dané lokalitě, což by mělo vliv na parkování v klidu nebo intenzitu užívání dané stavby. Důsledkem změny využití stavby na bytový dům jsou i imise ovlivňující sousední nemovitosti. Žalovaný zohlednil i vznik nových teras ve 3. a 4. NP, které mohou v důsledku možnosti nahlížení na pozemky odvolatelů vést k omezení jejich práv. Vzdálenost nemovitostí odvolatelů od sporné stavby je přitom velmi malá.
62. Podle žalovaného není důvodná ani námitka opožděnosti odvolání. Žalovaný vycházel při posouzení včasnosti odvolání z obsahu spisu, na základě něhož dovodil, že odvolání byla podána v rámci třicetidenní subjektivní lhůty. V této souvislosti zdůraznil, že prvostupňové rozhodnutí bylo zrušeno i na základě odvolání jiných odvolatelů než osob zúčastněných na řízení 2) a 3). Ve vztahu k jiným odvolatelům žalobkyně žádné důkazy o tom, kdy se měli o rozhodnutí dozvědět, nepředložila ani nenavrhla. S tvrzením, že u odvolatelů postačuje pouze získání určité vědomosti o existenci rozhodnutí, žalovaný nesouhlasí. V § 84 odst. 1 správního řádu je totiž uvedeno, že se účastník řízení musel dozvědět o vydání rozhodnutí a o řešení otázky. Musel tedy získat povědomost o tom, jaká práva byla rozhodnutím založena nebo zrušena.
63. K argumentu žalobkyně pravomocným rozhodnutím a dobrou vírou žalovaný uvedl, že dobrá víra žalobkyně nemohla být dána, protože je profesionálním subjektem v oblasti výstavby, a má tedy přinejmenším obecnou povědomost o tom, že změna stavby se může případně dotknout práv vlastníků sousedních nemovitostí. Tuto skutečnost mohla reflektovat v obsahu žádosti o změnu stavby. Tím však žalovaný nepopírá odpovědnost stavebního úřadu za dodržení zákona. V této souvislosti je ale třeba také zdůraznit, že projektová dokumentace, která byla k žádosti přiložena, obsahovala rozpor mezi textovou a výkresovou částí (v textové části bylo tvrzeno, že objem stavby se nemění, zatímco z výkresové části vyplývala změna podzemního podlaží v rozsahu 26 x 4 m). I z tohoto důvodu nelze tvrdit, že žalobkyně byla v dobré víře.
64. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) také odkázaly na své písemné vyjádření. Zdůraznily, že velmi obdobné námitky žalobkyně již byly zdejší soudem vypořádány a shledány nedůvodnými, přičemž není dán žádný důvod pro odlišné posouzení. Žalovaný podle jejich

názoru postupoval v dalším řízení v souladu se závazným právním názorem, včetně žalobkyní zmíněného bodu 18 rozsudku NSS č. j. 6 As 115/2022-33.

65. Osobám zúčastněným na řízení 2) a 3) nebylo zpočátku divné, že začala realizace stavby, protože stavba byla povolena již v roce 2009. Teprve poté, kdy jim objem a základní parametry začaly být podezřelé, konzultovaly architekty (s nimiž řešily primárně své soukromé záležitosti) a na základě jejich upozornění se začaly zajímat o to, jestli na pozemcích žalobkyně náhodou neroste jiná stavba, než která byla povolena v roce 2009. Na konci března 2021 proto byly nahlédnout do správního spisu. Následující týden se pak opět dostavily na stavební úřad již v přítomnosti jejich zástupce. V otázce absence dobré víry souhlasí se žalovaným, že žalobkyně je profesionálem v oboru výstavby, a proto si měla být vědoma, že taková změna stavby není možná bez změny územního rozhodnutí vzhledem k zásadně jiným vlivům na okolí, než měla původní stavba (k tomu odkázaly na obsah odvolání).
66. Dokazování soud neprováděl, protože navržené důkazy (listiny) jsou součástí správního spisu, z jehož obsahu soud bez dalšího vychází (správní spis není předmětem dokazování) a ve zbytku navržené důkazy nejsou pro závěry soudu významné [k návrhu na výslech svědků viz bod 101, k zápisu ze zasedání zastupitelstva a videozáznamu z tohoto zasedání viz bod 94 a k webovým stránkám žalobkyně viz bod 95].

V. Posouzení žaloby soudem

67. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 17. 1. 2023, žaloba byla podána dne 17. 3. 2023), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
68. Žaloba není důvodná.
69. Soud úvodem předesílá, že otázkou účastenství osob zúčastněných na řízení a dalších odvolatelů se již dříve zabýval ve svém rozsudku č. j. 59 A 31/2021-105. Tento rozsudek byl sice zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 115/2022-33, důvodem zrušení však byla pouze procesní vada odvolacího řízení spočívající v tom, že žalobkyně nebyla informována o tom, že byla podána odvolání. Argumentací zdejšího soudu týkající se včasnosti odvolání a dotčení odvolatelů spornou stavbou se Nejvyšší správní soud nezabýval, a tedy ji ani nezpochybnil. Také žalobní argumentace je do značné míry obdobná jako žalobní argumentace uplatněná v předchozím řízení. Soud proto neshledal důvod se od svých dříve vyslovených závěrů odchýlit.
70. Žalobkyně stejně jako v předchozím řízení namítá, že odvolatelům nesvědčilo právo podat odvolání a že žalovaný stanovil okruh účastníků řízení nesprávně a nepřezkoumatelně. Těmto námitkám soud nepřisvědčil.
71. V řízení o změně stavby před dokončením podle § 118 stavebního zákona si stavební úřad musí autonomně stanovit okruh účastníků a prověřit, zda je stavebníkem požadovaná změna v souladu se zákonem, prováděcími předpisy a závaznými stanovisky (viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101).
72. Z § 118 odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že účastníky řízení o změně stavby před jejím dokončením jsou účastníci stavebního řízení, jejichž práv se změna přímo dotýká. Při vymezení okruhu účastníků je tedy třeba vycházet z § 109 stavebního zákona,

podle něhož je účastníkem stavebního řízení mimo jiné „e) *vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno*“, popřípadě z § 94k stavebního zákona, vyžaduje-li změna stavby před dokončením změnu územního rozhodnutí a bude-li o ní rozhodováno ve společném územním a stavebním řízení (§ 118 odst. 2 stavebního zákona); v takovém případě by účastníkem řízení byla též „e) *osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno*“.

73. Pro úplnost lze poznamenat, že zvláštním druhem změny stavby před jejím dokončením je změna stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení. Takovou změnu může stavební úřad schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby (§ 118 odst. 6 stavebního zákona). Z povahy věci je možné povolit tuto změnu formou rozhodnutí na místě podle § 118 odst. 6 stavebního zákona jen v případě menších změn, jejichž soulad s právem a absence rozporu s právy ostatních účastníků je naprosto evidentní (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 45 A 118/2017-123). O takovou změnu se v nynější věci nepochybně nejednalo a žalobkyně to ani netvrdila.
74. Správní řád, který se na věc podpůrně aplikuje, je postaven na materiálním pojetí účastenství. Odvolání může podat účastník řízení, jímž se rozumí i osoba, se kterou správní orgán jako s účastníkem nejednal, avšak z materiálního hlediska splňuje podmínky účastenství v řízení. Odvolání tedy může podat i účastník tzv. opomenutý.
75. Pro určení okruhu účastníků řízení bylo podstatné nejprve posoudit povahu změny stavby, která byla žalobkyni povolena, a v návaznosti na to zvážit, zda nelze vyloučit možnost dotčení práv odvolatelů jako vlastníků sousedních pozemků a staveb na nich. Žalovaný v této souvislosti konstatoval, že změna využití z administrativní budovy na bytový dům svým zásadním dopadem na své okolí a práva vlastníků sousedních nemovitostí konstituje důvod pro změnu územního rozhodnutí, a proto při posouzení okruhu účastníků řízení je třeba vycházet také z § 85 stavebního zákona, tedy okruhu účastníků územního řízení. Přestože měl žalovaný odkázat na § 94k stavebního zákona týkající se společného řízení, nikoliv na § 85 stavebního zákona, nejedná se o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, protože § 85 odst. 2 písm. b) odpovídá § 94k písm. e) stavebního zákona. S tímto výchozím předpokladem pro stanovení okruhu účastníků řízení se soud ztotožňuje, neboť sporná změna stavby je spojena i s rozšířením půdorysu a podstatnou změnou způsobu užívání, takže má zčásti rysy dotýkající se i územního rozhodnutí. V této souvislosti soud doplňuje, že v žalobě žalobkyně nijak nezpochybnila, že sporná změna stavby vyžadovala také změnu územního rozhodnutí.
76. Žalovaný přitom správně vyšel z předpokladu, že účastníkem řízení o změně stavby před dokončením je ten, jehož práv se právě projednává změna dotýká, a nikoliv pouze ten, s kým stavební úřad jako s účastníkem v původním územním nebo stavebním řízení jednal. V řízení o změně stavby před dokončením je třeba posoudit dopady právě této konkrétní změny, bylo by proto v rozporu se samotnou podstatou účastenství dotčených osob, měl-li by se okruh účastníků vymezovat podle původního územního nebo stavebního řízení, která řešila stavbu, jež mohla mít na své okolí a vlastníky blízkých nemovitostí odlišné dopady. Z tohoto důvodu nelze přisvědčit ani argumentu, podle kterého nemohou být „přidáváni“ další účastníci, protože vlastník, který koupil nemovitost v blízkosti dříve pravomocně umístěné nebo povolené stavby musel s touto stavbou při koupi nemovitosti počítat. Takový argument přehlíží, že zmíněný vlastník mohl počítat právě jen s existujícími rozhodnutími stavebního úřadu, ale nemohl předvídat, že blízká (rozestavěná či dosud

nezapočatá) povolená stavba bude změněna před jejím dokončením novým rozhodnutím stavebního úřadu a že taková změna bude mít podstatně odlišné dopady na své okolí od původně povolené stavby.

77. V souladu s ustálenou judikaturou (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40, č. 2968/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 28. 11. 2023, č. j. 2 As 14/2023-28, bod 17) žalovaný rovněž poukázal na to, že pro přiznání postavení účastníka řízení postačí pouhá možnost, že k dotčení práv vlivem změny stavby před dokončením dojde. Není tedy vyžadován důkaz o tom, že ke konkrétnímu dotčení již došlo nebo bezpochyby dojde, jak se mylně domnívá žalobkyně. Jinými slovy, podmínkou účastenství není důvodnost námitek. V této souvislosti je možné připomenout také náleze ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb., ve kterém Ústavní soud upřednostnil široké pojetí pojmu soused s tím, že zákonem nemá být pevně uzavřen okruh těch osob, které se účastenství domáhají s odkazem na vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich. Dodal, že „*si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru „až kam“ – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahát. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů)*“.
78. Účastníkem řízení o změně stavby před dokončením, která vyžaduje změnu stavebního povolení i změnu územního rozhodnutí, bude (nikoliv výlučně mezující) soused v případě, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být rozhodnutím o změně stavby před dokončením přímo dotčeno, a to vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. Přímým dotčením je pak třeba rozumět mimo jiné dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem, tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.
79. Posouzení přímého dotčení stavebním úřadem, příp. odvolacím orgánem a rozsah odůvodnění této otázky budou vždy závislé nejen na vzdálenosti nemovitosti od sporné stavby, ale také na obsahu a rozsahu změny stavby. Lze si představit situace, kdy budou o přímém dotčení osoby, která se dovolává účastenství, důvodné pochybnosti, např. protože nebude bez podrobnějšího zkoumání zřejmé, zda změna tvrzené dopady vůbec vyvolává. V takovém případě lze jistě požadovat po stavebním úřadu či odvolacím orgánu velmi podrobné odůvodnění. V nyní posuzované věci však byla možnost přímého dotčení (pravděpodobný výskyt negativních jevů spojených s umístěním a provozem stavby ve změněné podobě) podle soudu natolik zřejmá na základě porovnání odvolacích námitek s obsahem spisu, že nebylo potřeba provádět komplexní analýzu, jakou požaduje žalobkyně.
80. Žalovaný odkázal na podrobnou argumentaci obsaženou v odvoláních týkající se dotčení imisemi pohledem (ztráty soukromí), hlukem, prašností a zvýšenými nároky na dopravu v klidu a vyzdvihl, že odvolatelé jakožto vlastníci rodinných domů v blízkosti sporné stavby mohou být dotčeni zejména imisemi pohledem. Odvolatelé mohou být podle žalovaného dotčeni také zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu, tj. změnou administrativní budovy na bytový dům s 35 bytovými jednotkami. Zároveň žalovaný neshledal, že by odvolací námitky směřovaly výlučně proti původnímu územnímu

rozhodnutí nebo původnímu stavebnímu povolení. Změna využití z administrativní budovy na bytový dům má podle něj natolik zásadní dopad na své okolí a práva vlastníků sousedních nemovitostí, že vyžaduje posouzení pohledem požadavků územního řízení, což se nestalo. Za součást odůvodnění napadeného rozhodnutí lze též považovat shrnutí rozsudku zdejšího soudu č. j. 59 A 31/2021-105, které žalovaný do napadeného rozhodnutí vtělil a ze kterého při posouzení účastenství vyšel (viz výše bod 15).

81. Byť je toto odůvodnění stručné, je plně přezkoumatelné, neboť je z něj zřejmé, na základě jakých úvah žalovaný dospěl k závěru, že odvolatelé mohou být přímo dotčeni spornou změnou. V této souvislosti soud připomíná, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost naopak není projevem nenaplněné subjektivní představy žalobce o tom, jak by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2024, č. j. 7 As 38/2023-21, bod 15 a judikaturu tam citovanou). Takové vady napadeného rozhodnutí soud neshledal. Důvody uváděné jednotlivými odvolateli byly přitom shodné a poloha jejich nemovitostí s ohledem na obsah námitek srovnatelná (srov. dále body 83 a 84), nebylo proto nezbytné, aby se žalovaný výslovně vyjadřoval ke každému odvolateli zvlášť. Takový požadavek ze žalobkyní citovaného bodu 18 rozsudku č. j. 6 As 115/2022-33 nevyplývá. Nejvyšší správní soud požadoval „zhodnotit dopady změny stavby do práv každého potenciálního účastníka na základě individuálních okolností“. Z toho plyne, že každý z odvolatelů musí splňovat podmínku přímého dotčení práv, nikoliv, že by žalovaný musel v napadeném rozhodnutí uvést samostatné posouzení ve vztahu ke každému odvolateli zvlášť. Takový postup by byl zbytečně formalistický, jsou-li odvolatelé ve srovnatelném postavení a dovozují-li své účastenství ze shodných skutečností.
82. Závěr, že všichni odvolatelé byli opomenutými účastníky řízení z důvodu možného přímého dotčení spornou změnou stavby, soud považuje také za souladný se zákonem. Odvolatelé popsali vážné důvody, proč se mohou vlivy stavby v důsledku sporné změny změnit způsobem, který do jejich práv bude zasahovat více než původně povolená stavba, přičemž tato tvrzení mají svou logiku a nelze je bez dalšího odmítnout jako zcela hypotetická či vyfabulovaná. Tvrzení žalobkyně, že odvolatelé brojili především proti tomu, že nějaká stavba vznikne, ale nikoliv proti samotné změně stavby, nemá oporu v obsahu odvolání (srov. výše shrnutí v bodech 5 až 7).
83. Za významné soud považuje především nové (oproti původní stavbě administrativní budovy) umístění teras směrem k nemovitostem všech odvolatelů. Z výkresové dokumentace totiž vyplývá, že směrem do ulic C. a T. mají být v 3. NP a 4. NP v rozích budovy umístěny terasy, které mají být otevřené jak směrem do ulice C. [tj. směrem k pozemku osob zúčastněných na řízení 2) a 3)], tak z boku (tj. směrem k pozemkům ostatních odvolatelů). V důsledku toho bude z teras přímý výhled nejen na pozemek a rodinný dům osob zúčastněných na řízení 2) a 3), ale i všech ostatních odvolatelů. Tato skutečnost je bezpečně zjiřitelná pouhým nahlédnutím do projektové dokumentace, nebylo proto potřeba k tomu provádět žádnou analýzu. Právě dotčení možnými pohledovými imisemi bylo jedním z hlavních argumentů všech odvolatelů. Soud se přitom shoduje se žalovaným, že možné dotčení tímto druhem imisí je s ohledem na vzdálenost nemovitostí odvolatelů (13 m, resp. 20 m) dostatečně pravděpodobné na to, aby založilo všem odvolatelům postavení účastníka řízení. Otázka, zda bude docházet k obtěžování pohledem

nad míru přiměřenou poměrům, je již otázkou věcného posouzení.

84. Ve shodě se žalovaným soud přisvědčil odvolatelům také v tom, že významný a potenciálně negativní vliv může mít skutečnost, že u původní stavby bylo možné s ohledem na její využití jakožto administrativní budovy očekávat, že nebude intenzivně využívána ve večerních hodinách a o víkendech a svátcích, kdy lze předpokládat přítomnost odvolatelů v jejich domech. S ohledem na změnu na obytnou funkci stavby lze naopak očekávat, že se vytížení stavby posune právě do doby, kdy se zdržují doma i odvolatelé. To může mít dopady jak v oblasti míry narušování soukromí, tak v oblasti dostupnosti parkovacích míst. Zcela nepochybně tedy odvolatelé jakožto vlastníci protějších rodinných domů oddělených od sporné stavby jen ulicí mohou být provozem po změně stavby dotčeni, a to přinejmenším v určitých aspektech více, než původní stavbou.
85. Žalobkyně izolovaně argumentuje tím, že se sníží vlivy spojené s podnikáním jako doprava či zásobování a že se výrazně zmenší počet osob, které budou stavbu navštěvovat. I pokud by se vliv stavby na vlastníky okolních nemovitostí v některých aspektech snížil, nelze ignorovat, že naopak přinejmenším výše popsanými vlivy stavby po sporné změně mohou být vlastníci okolních nemovitostí dotčeni více než původně povolenou administrativní budovou.
86. S ohledem na výše uvedené soud ve shodě s žalovaným nemá pochyb o tom, že všem odvolatelům náleželo právo účastnit se procesu rozhodování stavebního úřadu a formulovat své námitky vůči změně stavby a její upravené podobě a funkci. To sice neznamená, že by muselo být každé takové námitce vyhověno, nicméně odvolatelé měli právo, aby se mohli v dané záležitosti vyjádřit a aby stavební úřad patřičně vznesené námitky zvážil a v nezbytném rozsahu případně zajistil, že kolidující vlastnická práva odvolatelů a žalobkyně budou v procesu rozhodování adekvátně vyvážena. Výše uvedenými úvahami soud tedy nijak nepředjímá, zda lze stavbu v této podobě (dodatečně) povolit. Skutečné dotčení a jeho míra je otázkou meritorního projednání (v nynější věci přitom přichází v úvahu již jen meritorní projednání žádosti o dodatečné povolení stavby, řízení vztahující se k této žádosti je zdejším soudem vedeno pod sp. zn. 41 A 50/2023).
87. Lze dodat, že žalobkyně si mylně vykládá závěr žalovaného, podle něhož odvolání opomenutého účastníka lze zamítnout pouze výjimečně, zejména tehdy, bylo-li by jeho podání zjevně šikanózní nebo zjevně nedůvodné, přičemž o takový případ se v nyní posuzované věci nejedná. Žalobkyně z toho dovozuje, že žalovaný připustil, že odvolání mohla být šikanózní. Ve skutečnosti však žalovaný zmíněným konstatováním poukazoval na závěr vyplývající z rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012-113, který připouští projednání námitek opomenutých účastníků pouze v odvolacím řízení jako výjimečnou situaci v případě zřetelně šikanózního a zneužívajícího postupu odvolatelů s tím, že jinak je třeba zásadně přistoupit ke zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k projednání stavebnímu úřadu. V nyní posuzované věci nic nenásvědčovalo tomu, že by postup odvolatelů byl šikanózní a zneužívající.
88. Ve druhém okruhu námitek žalobkyně zpochybňuje včasnost podaných odvolání.
89. Ze spisu je zřejmé, že osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) podaly blanketní odvolání dne 9. 4. 2021 a doplnily jej ve stanovené lhůtě dne 26. 4. 2021. V odvolání přitom tvrdily, že se s prvostupňovým rozhodnutím seznámily teprve dne 29. 3. 2021 při nahlížení do spisu. Osoba zúčastněná na řízení 4) podala odvolání dne 5. 5. 2021 a tvrdila, že se o prvostupňovém rozhodnutí dozvěděla teprve dne 26. 4. 2021 od osob zúčastněných na

řízení 2) a 3). Ing. H. V. H. a Bc. T. N. T. H. podali odvolání dne 3. 5. 2021 a tvrdili, že se o prvostupňovém rozhodnutí dozvěděli rovněž až dne 26. 4. 2021 od osob zúčastněných na řízení 2) a 3).

90. Lhůtu pro podání odvolání upravuje § 83 odst. 1 správního řádu, podle kterého odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.
91. Správní řád pamatuje na opomenuté účastníky řízení v § 84, který v odstavci 1 stanoví, že osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu, tj. pro tzv. hlavní účastníky správního řízení.
92. V nyní posuzované věci není sporné, že lhůtu pro podání odvolatelů je třeba posuzovat podle právě citovaného ustanovení. Pro úplnost lze dodat, že se jej lze dovolávat pouze v případě, nedoručí-li správní orgán rozhodnutí osobě, které svědčilo postavení účastníka řízení – tj. osobě, která podmínky účastnění v konkrétním případě splnila, a příslušný správní orgán ji v řízení skutečně opomenul. Závěr žalovaného, že všichni odvolatelé účastníky řízení být měli (byli), soud aproboval výše. Ostatně právě pro případ, že soud tento závěr žalovaného potvrdí, žalobkyně namítala, že odvolatelé coby účastníci řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu nepodali odvolání v zákonem stanovené subjektivní třicetidenní lhůtě. Nepanuje přitom spor o tom, že byla zachována objektivní jednoletá lhůta.
93. Žalobkyni lze přisvědčit pouze potud, že rozsah povědomosti o obsahu (prvostupňového) rozhodnutí dostačující k rozběhnutí subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 správního řádu v případě opomenutého vedlejšího účastníka, jemuž nebylo rozhodnutí oznámeno, nemusí být tak široký, jak je vyžadováno u opomenutého hlavního účastníka podle § 84 odst. 2 správního řádu, u něhož se lhůta odvíjí od „prokazatelného seznámení“ s rozhodnutím. Opomenutý vedlejší účastník tedy nemusí znát celý obsah (prvostupňového) rozhodnutí včetně všech jeho náležitostí. Ze znění § 84 odst. 1 správního řádu (viz výše bod 91) totiž plyne, že se vědomost týká především samotné existence rozhodnutí a řešení otázky, která byla předmětem rozhodnutí. Opomenutý účastník se tedy musí dozvědět, že správní orgán v předmětné věci vůbec nějak rozhodl ve smyslu § 71 odst. 2 správního řádu, jeho vědomost musí zahrnovat také identifikaci rozhodujícího správního orgánu (jinak by nebylo možné určit, u koho by mělo být případné odvolání podáno, viz § 86 odst. 1 správního řádu) a současně musí být jasné, jak byla rozhodná otázka ve výroku rozhodnutí vyřešena ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, tzn. jaká práva či povinnosti byly rozhodnutím založeny, změněny nebo zrušeny, anebo deklarovány (bez toho by totiž potenciální odvolatel nemohl posoudit, zda se jej rozhodnutí vůbec nějak může dotknout). Účastník však již nemusí vědět, jaké byly důvody rozhodnutí a jak správní orgán posoudil všechny možné významné skutečnosti, neboť odvolací důvody může doplnit později poté, kdy se s rozhodnými důvody seznámí nahlédnutím do spisu. V této souvislosti je třeba také připomenout, že podle § 40 odst. 2 správního řádu se v pochybnostech lhůta považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak.

94. Soud se přitom ztotožňuje s názorem žalovaného a odvolatelů, že je z logiky věci vyloučeno, aby se odvolatelé dozvěděli o vydání prvostupňového rozhodnutí stavebním úřadem ještě předtím, než bylo vydáno, tedy na zasedání zastupitelstva, které se konalo čtyři dny před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Na zmíněném zasedání se odvolatelé bezpochyby nemohli předem seznámit s výrokem rozhodnutí, a nemohli tak zjistit, jaká práva či povinnosti byly rozhodnutím založeny, změněny nebo zrušeny, anebo deklarovány, protože v uvedenou dobu nebylo vůbec jasné, v jakém rozsahu a zda vůbec bude změna stavby povolena. Z tohoto důvodu soud neprovedl důkaz záznamem ze zasedání zastupitelstva dne 10. 12. 2020 ani videozáznamem z tohoto zasedání.
95. Soud se ztotožňuje také s názorem, že webové stránky žalobkyně nemohly sloužit jako „úřední deska“ a jejich veřejně přístupný obsah nemohl nahradit doručení prvostupňového rozhodnutí zákonem předvídaným postupem. Byť nelze vyloučit, že se odvolatelé mohli z popsaného zdroje dozvědět o tom, že existuje prvostupňové rozhodnutí, kdo ho vydal a co bylo předmětem rozhodování, žalobkyně nepoukazuje na nic víc, než na teoretickou možnost. Nenabízí ovšem žádné důkazy o tom, které informace a kdy na webu zveřejnila, natož o tom, že a kdy se s nimi seznámili jednotliví odvolatelé. Odvolatelé přitom neměli žádnou povinnost (resp. právní předpis nestanoví takovou presumpci, jak to činí např. u úřední desky obce) sledovat soukromé webové stránky žalobkyně. Krom toho, žalobkyně výslovně vztáhla tento možný způsob seznámení se s prvostupňovým rozhodnutím pouze k osobě zúčastněné na řízení 3) (srov. výše bod 29).
96. Tvrzení, že se odvolatelé mohli seznámit s prvostupňovým rozhodnutím na základě skutečnosti, že se na stavbě nacházel povinný štítek „Stavba povolena“, žalobkyně uvedla až v doplnění žaloby ze dne 3. 11. 2023, tedy po uplynutí žalobní lhůty, a proto opožděně. V této souvislosti je třeba připomenout, že řízení před správními soudy je ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou, proto již v žalobní lhůtě vymezené v § 72 odst. 1 ve spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s. musí být uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo. Soudní řád správní neumožňuje, aby žalobce vznášel nové námitky po uplynutí lhůty pro podání žaloby (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 As 258/2017-182, ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 70/2011-239, ze dne 16. 9. 2008, č. j. 8 Afs 91/2007-407, a mnohé další). Také Ústavní soud potvrdil, že s ohledem na efektivnost soudního řízení zákonodárce koncentroval řízení před krajskými soudy tím, že stanovil lhůtu k podání správní žaloby v délce dvou měsíců, přičemž žalobce musí v uvedené lhůtě předložit veškeré žalobní body (viz náleze ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, či ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, bod 39).
97. Pokud žalobce doplní žalobu po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby o další argumenty, je třeba rozlišit, zda tyto argumenty pouze upřesňují či podrobněji rozvíjejí námitky uplatněné v žalobě, nebo zda nepřípustně rozšiřují žalobu o další žalobní body (viz např. výše zmíněný rozsudek č. j. 8 As 70/2011-239 a judikaturu tam citovanou). Pro ilustraci lze vést, že v posledně zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že pokud v původní žalobě stěžovatel vytkl žalovanému, že nesprávně aplikoval pojem „vynálezecká činnost“ na daný skutkový stav, nebylo možné v dalších fázích soudního řízení pod tuto námitku doplňovat libovolný počet jiných skutečností či argumentů, ale bylo třeba vyjít ze skutečností, ze kterých stěžovatel dovodil nesprávnou aplikaci pojmu vynálezecká činnost v žalobě.
98. V nynější věci žalobkyně v žalobě (shodně jako v odvolacím řízení) spojovala tvrzenou vědomost osoby zúčastněné na řízení 3) a případně také osoby zúčastněné na řízení 2) pouze

se zasedáním zastupitelstva, svými webovými stránkami, tvrzeným telefonickým hovorem s Ing. H. a tvrzeným nahlédnutím do spisu v lednu 2021, ve vztahu k ostatním odvolatelům pak v žalobě netvrdila žádné konkrétní skutkové okolnosti, z nichž by bylo možné dovozovat jejich vědomost o prvostupňovém rozhodnutí. Argumentace štítkem „stavba povolena“ nebyla v žalobě vůbec uplatněna. V souladu s výše citovanou judikaturou pak nelze tento argument podřadit pod obecnou námitku, že se odvolatelé museli o prvostupňovém rozhodnutí dozvědět dříve, než tvrdí. Žalobkyni přitom nic nebránilo, aby všechny námitky uplatnila včas. Změna právního zastoupení důvodem pro prolomení koncentrační lhůty být nemůže. Bylo proto třeba vyjít ze skutečností, ze kterých žalobkyně dovozovala vědomost odvolatelů v žalobě.

99. Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění soud doplňuje, že žalobkyně argument štítkem „stavba povolena“ v doplnění žaloby spojila se tvrzením, že pokud v sousedství započala stavba, bylo by logické, aby se odvolatelé zajímali o její podrobnosti. Ze samotného započetí stavby však nebylo možné bez dalšího dovodit, že bylo vydáno rozhodnutí o změně stavby, neboť stavba byla povolena na tomtéž místě již v roce 2009. To, že se částečně změnily parametry stavby a účel jejího užívání, bylo sice možné zjistit pouze na základě započetí výstavby. K samotnému štítku pak žalobkyně při jednání doplnila, že měl být umístěn na plotě, ale neupřesnila a ani nedoložila, kde konkrétně a v jakém období měl být štítek umístěn a zda byl jednoduše viditelný a čitelný z komunikace. Krom toho, že samotného štítku pak neplyne podstatný obsah výroku prvostupňového rozhodnutí ve smyslu „řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“ (srov. výše bod 93). Nelze z něj např. ani vyčíst, že mají být nově vybudovány terasy směřující k nemovitostem odvolatelů, což byl jeden z hlavních důvodů, z něhož dovozovali své dotčení změnou stavby.
100. Další žalobní námitky se vztahují pouze k tvrzené vědomosti osoby zúčastněné na řízení 3), příp. jejího manžela – osoby zúčastněné na řízení 2). Jak však soud upozornil již ve svém předchozím rozsudku, i kdyby se žalobkyni podařilo prokázat, že se tyto osoby dozvěděly o nezbytných informacích o prvostupňovém rozhodnutí již přede dnem 29. 3. 2021, zbyla by zde další podaná odvolání, o nichž žalovaný současně rozhodoval a jejichž opožděnost žalobkyně konkrétněji (nad rámec opožděného argumentu štítkem „stavba povolena“, nebo příp. též argumentu webovými stránkami žalobkyně, který soud již výše vyhodnotil jako nedůvodný) nezpochybnuje. Žalobkyně nenavrhla ani žádné důkazy, jimiž by hodlala prokázat, že se osoba zúčastněná na řízení 4), Ing. H. V. H. a Bc. T. N. T. H. dozvěděli o vydání prvostupňového rozhodnutí a o charakteru povolené změny stavby dříve než dne 26. 4. 2021.
101. Stačilo přitom i jen jediné včasné odvolání k tomu, aby žalovaný z důvodů popsaných v napadeném rozhodnutí prvostupňové rozhodnutí jako celek zrušil. Z tohoto důvodu soud nevyhověl návrhu na provedení svědeckého výslechu vedoucího stavebního úřadu Ing. H. a oprávněné úřední osoby O. T. Z téhož důvodu nemůže být úspěšná ani námitka nezákonného odmítnutí provedení důkazu. Případná vada řízení týkající neprovedení navrženého výslechu zmíněných svědků by nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. K tomu, aby procesní vada odůvodňovala zrušovací zásah soudu, totiž musí být naplněna též podmínka, že se jednalo o podstatnou vadu řízení, tj. že v jejím důsledku lze dovodit, resp. alespoň nelze vyloučit, že výrok napadeného rozhodnutí měl být jiný (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, č. j. 8 Afs 78/2012-45, bod 84 a judikaturu tam citovanou).
102. Soud tak uzavírá, že závěr žalovaného o dodržení subjektivní lhůty pro podání odvolání

odvolatelů ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu nelze hodnotit jako nezákonný, resp. že ani případná dílčí nezákonnost ve vztahu k některému z odvolatelů není způsobilá zpochybnit zákonnost výroku napadeného rozhodnutí s ohledem na přípustnost a včasnost dalších odvolání. V tomto kontextu je pak také třeba vnímat povinnost zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu. S ohledem na výše uvedené má soud za to, že skutkový stav nutný pro výrok napadeného rozhodnutí byl spolehlivě zjištěn. V nynějším řízení se pak neuplatnil § 50 odst. 3 správního řádu, jehož se žalobkyně dovolává, neboť se nejednalo o řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost.

103. Žalobkyně dále poukázala na povinnost odvolacího orgánu vypořádat všechny námítky a v této souvislosti obecně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Nijak však neupřesnila, kterými argumenty jejího vyjádření k odvolání se měl žalovaný opomenout zabývat. V této souvislosti soud připomíná, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení ve smyslu § 76 s. ř. s., které nebyly žalobcem výslovně namítány, pouze pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost či jiné vady, které by bránily přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, soud neshledal.

104. Pro opožděnost se soud nemohl zabývat ani námitkou, v níž se žalobkyně s odkazem na právní moc prvostupňového rozhodnutí dovolávala aplikace § 84 odst. 3 správního řádu, podle kterého je třeba při vedení řízení po podání odvolání podle § 84 odst. 1 téhož zákona zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Žalobkyně vznesla tuto námitku až při jednání, nezbývá proto než odkázat na závěry o koncentrační lhůtě pro uplatnění žalobních bodů uvedené výše v bodech 96 a 97). Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění soud doplňuje, že se shoduje se žalovaným a osobami zúčastněnými na řízení v tom, že nelze hovořit o tom, že by žalobkyně započala stavbu v dobré víře, a to vzhledem k rozporům v projektové dokumentaci, které žalovaný popsal na str. 10 napadeného rozhodnutí s odkazem na rozhodnutí o nařízení zastavení stavebních prací a které nebyly v žalobě nijak zpochybněny, a vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně není v oboru výstavby žádným laikem, a proto si měla být vědoma s ohledem na zásadní změny (srov. výše body 83 a 84) možných odlišných vlivů stavby ve změněné podobě na vlastníky sousedních nemovitostí. Žalovaný proto nebyl povinen do svého rozhodnutí včlenit úvahu, která by reflektovala požadavek § 84 odst. 3 správního řádu.

105. Závěrem soud doplňuje, že žalobkyně nevznesla žádnou námitku, která by směřovala proti části výroku napadeného rozhodnutí o zastavení řízení (bez něj by ovšem byla žaloba proti napadenému rozhodnutí nepřípustná), soud se proto touto otázkou nemohl zabývat.

VI. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

106. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

107. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

108. Osobám zúčastněným na řízení soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť jim nebyla v řízení uložena žádná povinnost a nebyly shledány ani žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení :

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 28. února 2024

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