20. 2. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Soudní přezkum povolení změny stavby před dokončením

Změny stavby oproti stavebnímu povolení a ověřené projektové dokumentaci jsou v praxi poměrně běžné. Některé mohou být vynuceny skutečnostmi, které nebyly v průběhu stavebního řízení známé, jiné mohou být výsledkem modifikace záměru stavebníka. Stavební zákon povolování těchto změn připouští, a to v různém režimu závislém na jejich významu. V praxi se však lze setkat i se zneužitím tohoto institutu, kdy stavba je povolena v „nekonfliktní“ podobě a některé prvky dotýkající se práv vlastníků sousedních nemovitostí jsou do ní zaneseny až právě na základě změny stavby před dokončením nebo i bez této změny a následně se žádá o dodatečné povolení.

Někdy se tak děje i „ve spolupráci“ se stavebním úřadem, který změnu povolí, aniž by s vlastníky sousedních nemovitostí jednal jako s účastníky řízení. Proti povolení změny stavby všemi způsoby se však lze bránit soudní cestou.

Změnu stavby povolené stavebním povolením lze povolit opět rozhodnutím stavebního úřadu podle § 118 odst. 3 stavebního řádu vydávaným v řízení, na které se přiměřeně použije úprava stavebního řízení. Účastníky řízení jsou ti účastníci původního stavebního řízení, jejichž práv se může změna dotknout. Nemusí jít tedy o všechny účastníky stavebního řízení. Ti se pak mohou proti povolení změny stavby před dokončením odvolat, a to i v případě, že s nimi stavební úřad jako s účastníky nejednal, ať proto, že nesprávně vyhodnotil možnost dotčení jejich práv nebo proto, že je záměrně opomenul. V takovém případě mají navíc zvláštní lhůtu pro podání odvolání podle § 84 správního řádu, jelikož rozhodnutí jim nebylo doručováno, takže jim lhůta nemůže běžet „klasicky“ od jeho doručení. Nebude-li jejich odvolání vyhověno, mohou podat správní žalobu podle § 65 a násl. soudního řádu správního.

Pravidlo, že změna stavby před dokončením se povoluje ve stejném režimu, v jakém byla povolena samotná stavba, platí i pro další způsoby získání oprávnění k jejímu provedení, ať se jedná o ohlášení a navazující souhlas stavebního úřadu, veřejnoprávní smlouvu nebo oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora. Režim oznámení s certifikátem však lze použít i pro změnu stavby povolené stavebním povolením, ledaže by šlo o stavbu vyžadující závazné stanovisko k posouzení jejích vlivů na životní prostředí.

Změna je tedy povolována opatřením stejné povahy jako samotná stavba a stejná je i soudní obrana proti povolení změny. U souhlasu s ohlášenou změnou stavby jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 soudního řádu správního (viz níže). U veřejnoprávní smlouvy a oznámení změny

s certifikátem autorizovaného inspektora je cesta k soudu složitější. S ohledem na záběr tohoto článku postačí uvést, že opomenutí vlastníci sousedních nemovitostí, kteří by jinak byli účastníky řízení o povolení změny stavby před dokončením, se mohou nejdříve u stavebního úřadu domáhat ve smyslu § 142 správního řádu určení, že právo provést změnu stavby nebylo založeno (oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora) nebo že veřejnoprávní smlouva nenabyla účinnosti. Ke vzniku práva provést změnu stavby, resp. k účinnosti smlouvy je totiž vyžadován jejich souhlas. Podrobnosti viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 53/2015-40 ze dne 25. listopad 2015 a č. j. 7 As 100/2014-52 ze dne 28. srpna 2014.

Pro méně zásadní změny stavby před dokončením je povolovací režim upraven v § 118 odst. 6 stavebního zákona, podle nějž může stavební úřad změnu stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, **schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby. Rozhodnutí je stavebníkovi oznámeno zápisem do stavebního deníku** nebo jednoduchého záznamu o stavbě a stavební úřad jej následně zaznamená do svého správního spisu, případně podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Vedle případů, kdy by se změna dotýkala práv účastníků stavebního řízení (jiných než stavebníka), je tento postup vyloučen i v případě, že se změna dotýká podmínek pro umístění stavby stanovených již v územním rozhodnutí nebo veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, ledaže by (ve druhém případě) příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasil.

Změna je sice povolena zjednodušenou formou zápisem do stavebního deníku, z pohledu práva však **jde o správní rozhodnutí,** proti němuž se mohou opomenutí vlastníci sousedních nemovitostí bránit. Nejdříve mohou podat odvolání, nicméně to příliš efektivní není. Zřejmě totiž jde o rozhodnutí vydané v řízení na místě ve smyslu § 143 správního řádu, takže odvolání nemá podle odstavce 2 tohoto ustanovení odkladný účinek a jeho **podání nebrání v provádění změněné stavby.** Správní řád navíc neumožňuje odkladný účinek odvolání přiznat, pouze ho vyloučit u odvolání, které tento účinek ze zákona naopak má, a to z důvodů uvedených v § 85 odst. 2 a 3 správního řádu.

Alternativou je podání podnětu k provedení přezkumného řízení, jelikož v tomto řízení lze podle § 95 odst. 5 správního řádu právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí pozastavit. Vzhledem k tomu, že odvolání nemá odkladný účinek, přezkumné řízení lze provést i ohledně nepravomocného rozhodnutí. Přezkumné řízení ovšem **není zahájeno již podáním podnětu** (na rozdíl od odvolání) ani na jeho zahájení není právní nárok. Správní orgán jej zahajuje výhradně z moci úřední.

Další alternativou by mohlo být **podání odvolání spojeného s žádostí o nařízení předběžného opatření, jímž by se provádění změněné stavby zakázalo.** Musím se ovšem přiznat, že tato cesta k de facto dosažení odkladného účinku odvolání tam, kde je zákonem vyloučen, zatím není judikaturou „probádána“ a jde spíše o můj názor. Jde však asi o jedinou možnost, jak zabránit provádění, a vzhledem k délce řízení o odvolání proti povolení změny stavby i dokončení a kolaudaci, změněné stavby před skončením tohoto odvolacího řízení. Proti rozhodnutí o odvolání pak lze podat správní žalobu podle § 65 a násl. soudního řádu správního - viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 211/2017-88 ze dne 22. října 2019.

Třetí režim povolení změn stavby je vyhrazen ještě méně významným změnám. Ty není třeba povolovat ani zjednodušenou formou zápisu ve stavebním deníku. Podle § 118 odst. 7 stavebního zákona může stavební úřad stavebníkovi na základě žádosti obsahující popis navrhovaných **nepodstatných odchylek od dokumentace nebo projektové dokumentace** sdělit, že tuto změnu projedná až při vydání kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí. Změna musí dále splňovat tyto podmínky:

- nemění půdorysný ani výškový rozsah stavby,
- nezasahuje do nosných konstrukcí stavby,

- nemění vzhled stavby ani způsob užívání stavby,
- nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí,
- její provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby,
- nejde o změnu stavby, která je kulturní památkou,
- nedotýká se práv ostatních účastníků stavebního řízení,
- nedotýká se podmínek územního rozhodnutí, a
- nedotýká se veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, ledaže příslušný dotčený orgán písemně se změnou souhlasí.

V tomto případě stavebník předloží stavebnímu úřadu spolu se žádostí o vydání kolaudačního souhlasu dokumentaci skutečného provedení stavby. Ke schválení nepodstatných odchylek oproti ověřené dokumentaci nebo ověřené projektové dokumentaci dochází vydáním kolaudačního souhlasu, resp. kolaudačního rozhodnutí, pokud stavební úřad rozhodne o jeho provedení. Stavební úřad sice předloženou dokumentaci skutečného provedení stavby ověřuje, nicméně za opatření povolující změnu stavby by měl být považován kolaudační souhlas nebo kolaudační rozhodnutí, proti nimž se lze bránit.

V případě kolaudačního rozhodnutí je obrana zřejmá, jde o správní rozhodnutí, takže se proti němu lze odvolat a následně podat správní žalobu. U kolaudačního souhlasu, resp. obecně souhlasů podle stavebního zákona, prošla soudní obrana proti němu poměrně „bouřlivým“ vývojem. Nejprve byl považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního (nikoli ve smyslu § 67 správního řádu, takže odvolání bylo vyloučeno), takže proti němu bylo možné podat správní žalobu podle těchto ustanovení. Obdobně tomu bylo u ostatních souhlasů, včetně konkludentního či spíše fiktivního souhlasu podle § 106 odst. 1 věta druhá stavebního zákona, kde jakýkoli správní úkon chyběl. Pak ovšem přišlo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. září 2012, podle nějž souhlasy podle stavebního zákona nejsou rozhodnutím ani ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního, takže je žalobou podle těchto ustanovení napadnout nelze. Soudní ochrana osob, do jejichž práv zasahují, je zaručena tzv. zásahovou žalobou, tedy žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. soudního řádu správního.

Tento názor „vydržel“ až do loňského roku, kdy rozšířený senát Nejvyššího soudu správního vydal usnesení č. j. 1 As 436/2017-43 ze dne 17. září 2019, podle nějž **jsou souhlasy vydávané stavebním úřadem podle stavebního zákona opět rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního, a lze je tedy napadnout žalobou podle těchto ustanovení.** To je s ohledem na skutečnost, že souhlasy zakládají právo provést, užívat či odstranit stavbu, nepochybně názor správný. Postačí uvést, že rozdíly mezi těmito žalobami jsou zásadní, ať jde o lhůtu k jejich podání, okamžik, k němuž se zjišťuje skutkový stav (viz níže), a zejména účinky rozhodnutí o nich. V případě zásahové žaloby totiž nelze napadený úkon správního orgánu označovaný za nezákonný zásah zrušit. Proti takovému typu zásahu nebyla žaloba původně koncipována.

V již zmíněném usnesení č. j. 6 As 211/2017-88 ze dne 22. října 2019 pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil ještě jeden právní názor, který je pro soudní přezkum změny stavby před dokončením, resp. její efektivitu zásadní. Jeho dosah je navíc podstatně širší.

V případě, že se vlastník sousední nemovitosti proti povolení změny stavby před dokončením povolené třeba právě formou zápisu ve stavebním deníku brání u soudu, provádění takto změněné stavby může pokračovat, ledaže je žalobě přiznán odkladný účinek. To je ovšem výjimečný institut, k němuž soudy sahají jen výjimečně. Proti nepřiznání odkladného účinku se navíc nijak efektivně bránit nelze. Kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu přípustná není a zbývá jen ústavní stížnost, u níž se pravděpodobnost úspěchu s výjimkou nějakých skutečně extrémních případů limitně blíží nule. Stavba tedy může být dokončena a zkolaudována.

I kdyby následně došlo ke zrušení povolení změny stavby před dokončením, bylo by možné se domáhat maximálně obnovy kolaudačního řízení. Kdyby však byl vydán kolaudační souhlas, není co obnovovat, jelikož postup vedoucí k jeho vydání „řízením“ ve smyslu správního řádu není. Pokud neuplynul rok od nabytí účinků souhlasu, přichází v úvahu jeho zrušení v přezkumném řízení podle § 122 odst. 3 stavebního zákona, které ovšem nadřízený správní orgán stavebního úřadu zahajuje jen z moci úřední. Nadto by v přezkumném řízení zřejmě nebylo možné zohlednit, že došlo ke zrušení povolení změny stavby před dokončením, takže stavba byla povolena z původní podobě, zatímco při vydání kolaudačního souhlasu se posuzoval její soulad s povolením a projektovou dokumentací po změně. Úprava přezkumného řízení ve stavebním zákoně je velice stručná a nestanoví žádnou výjimku z § 96 odst. 2 správního řádu, podle nějž se soulad přezkoumávaného rozhodnutí (zde kolaudačního souhlasu) s právními předpisy posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. V době vydání kolaudačního souhlasu přitom povolení změny stavby před dokončením existovalo.

Kdyby soused podal správní žalobu i proti kolaudačnímu souhlasu, narazí na podobný problém. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního totiž soud při přezkoumávání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (u zásahové žaloby jde o stav ke dni rozhodnutí soudu). V době vydání kolaudačního souhlasu přitom povolení změny stavby před dokončením existovalo, jinak by souhlas nebyl vydán. K jeho následnému zrušení by tedy soud neměl přihlížet. Žaloba proti kolaudačnímu souhlasu by navíc byla podávána v době, kdy ještě rozhodnutí o povolení změny stavby zrušeno nebylo, byť by probíhalo řízení o správní žalobě proti němu. Zrušení povolení změny stavby by tedy nemohlo být žalobní námitkou. Podle § 71 odst. 2 soudního řádu správního přitom lze žalobu rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby.

Při přezkumu na sebe navazujících správních rozhodnutí tedy aplikace § 75 odst. 1 soudního řádu správního **vylučuje efektivitu soudního přezkumu.** Dochází zde k tzv. řetězení správních aktů, kdy je stavba posuzována v na sebe navazujících řízeních či postupech, při nichž je posuzována z různých hledisek. Nejprve jde o povolení její změnu před dokončením a následně o její užívání. Pro řetězení je typické, že zpravidla teprve po nabytí právní moci předchozího tzv. podmiňujícího rozhodnutí (či po vydání jiného úkonu) dochází k vydání navazujícího podmíněného rozhodnutí. V tomto případě teprve po povolení změny stavby před dokončením lze tuto stavbu provést a následně přistoupit ke kolaudaci. Přitom pokud by zrušení povolení změny stavby před dokončením nemělo žádný vliv na její kolaudaci, resp. přezkum jejího kolaudačního souhlasu, bylo by prakticky zbytečné. Pro vlastníka stavby je samozřejmě zásadní, že může stavbu na základě kolaudačního souhlasu užívat. Zda dojde ke zrušení povolení její změny, pro něj není významné, může-li ji stále užívat. Pravděpodobnost, že by stavební úřad nakonec povolení nevydal a naopak nařídil stavbu odstranit, se limitně blíží nule.

Nejvyšší správní soud nicméně ve zmíněném usnesení vyslovil i právní názor, že **v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu (zde kolaudačního souhlasu) soud k žalobní námitce žalobce zohlední zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu (zde povolení změny stavby), přestože ke změně nebo zrušení došlo po vydání podmíněného rozhodnutí.** Tím se tedy otevírá cesta k dodatečnému uplatnění žalobní námitky, že podmíněné rozhodnutí (kolaudační souhlas) je založeno na nezákonném podmiňujícím rozhodnutí (povolení změny stavby před dokončením), i když ke zrušení tohoto podmiňujícího rozhodnutí došlo až po uplynutí lhůty k podání žaloby proti podmíněnému rozhodnutí.

K uplatnění tohoto názoru v praxi je ovšem **nezbytné, aby řízení o správní žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí bylo skončeno dříve než řízení o správní žalobě proti podmíněnému rozhodnutí.** Žaloba proti podmiňujícímu rozhodnutí sice bude podána dříve a v souladu s § 56 soudního řádu správního by o ní mělo být i dříve rozhodnuto, zaručeno to však samozřejmě není, zejména pokud budou žaloby přiděleny různým (a různě vytíženým) senátům, navíc

řízení o dříve podané žalobě může být prodlouženo úspěšnou kasační stížností proti rozhodnutí o žalobě apod. Jako vhodné opatření tak přichází do úvahy buď **přerušení řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí** (kolaudačnímu souhlasu) nebo **spojení obou řízení.** Toto druhé řešení však u některých krajských soudů přichází v úvahu jen za předpokladu, že obě řízení vede tentýž senát. Navzdory usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 49/2006-83 ze dne 24. ledna 2007 totiž odmítají spojovat řízení vedená různými senáty.

Právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však má **daleko větší dosah zejména pro přezkum územního rozhodnutí a stavebního povolení,** které jsou také podmiňujícím a podmíněným rozhodnutím. Podle dosavadní judikatury se při přezkumu stavebního povolení nepřihlíželo k případnému zrušení územního rozhodnutí, jelikož v době vydání stavebního povolení zde bylo. V tomto případě nebylo možné využít ani obnovu stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí. Její podmínkou totiž není jen zrušení podkladového (zde územního) rozhodnutí. Zároveň toto zrušení musí odůvodňovat jiné rozhodnutí o povolení stavby. Nejdříve by se tedy muselo dokončit územní řízení po vrácení věci správním orgánům a pouze v případě, že by podmínky pro umístění stavby byly stanoveny jinak nebo by byla stanovena podmínka nová a stavební povolení by jim neodpovídalo, byl by dán důvod obnovy stavebního řízení. Samozřejmě by byl dán i v případě, že by v územním řízení navazujícím na zrušení původního územního rozhodnutí byla žádost o umístění stavby zamítnuta.

Tento postup má ovšem jeden „háček“ v podobě § 94 odst. 5 stavebního zákona, podle nějž se v případě zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby (nové) územní rozhodnutí již nevydává. Výjimkou jsou pouze stavby, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení jejich vlivů na životní prostředí. Nové územní rozhodnutí by tedy bylo vydáváno je v případě, že by došlo i ke zrušení stavebního povolení, samozřejmě však nikoli z důvodu zrušení územního rozhodnutí, k němuž by se při přezkumu stavebního povolení nepřihlíželo. Právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovený v usnesení č. j. 6 As 211/2017-88 ze dne 22. října 2019 však znamená, že **zrušení územního rozhodnutí bude zohledněno již při přezkumu stavebního povolení, bylo-li rovněž napadeno správní žalobou.**

Nejvyšší správní soud tak nejen vyjasnil povahu povolení změny stavby před dokončením zjednodušenou formou zápisu ve stavebním deníku, a potažmo režim jeho soudního přezkumu, ale výrazně též zefektivnil soudní přezkum správních rozhodnutí v případě jejich řetězení. Tento závěr má pak přesah i mimo řízení vedená podle stavebního zákona, byť právě v jeho případě je řetězení rozhodnutí či jiných správních aktů (zejména souhlasů) v praxi zřejmě nejběžnější.

Mgr. Jan Pořízek,
advokát

Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář

Kováků 554/24

150 00 Praha 5

Tel.: +420 296 368 350
Fax: + 420 296 368 351
e-mail: jan.porizek@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví
- Nový zákon o lobbyingu: Konec tajných jednání za zavřenými dveřmi