



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců Mgr. Aleše Smetanky a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobce: **V. S.**
bytem X
zastoupen Mgr. Andrejem Lokajíčkem, advokátem
sídlem Jugoslávská 620/29, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Magistrát města Plzně**
sídlem Škroupova 246/4, 306 23 Plzeň

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **HURPEZ spol. s r. o., IČ 47717131**
sídlem Chvojová 72/1, 301 00 Plzeň
zastoupena Mgr. Tomášem Ajglem, advokátem
sídlem K Starým valům 442/10, 326 00 Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2021, č. j. MMP/365681/21,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2021, č. j. MMP/365681/21 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo podle § 92 odst. 1 správního řádu pro nepřípustnost zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 3 (dále jen „*stavební úřad*“) ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“).
2. Prvoinstančním rozhodnutím bylo podle § 129 odst. 2 a 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“) vydáno osobě zúčastněné na řízení (dále i jako „*stavebník*“) dodatečné povolení pro změny stavby na adrese X na pozemku parc. č. X v k. ú. X (dále jen „*stavba*“). Předmětem prvoinstančního rozhodnutí bylo dodatečné povolení výlučně těchto, již provedených, změn stavby v 1. PP, 1., 2. a 3. NP: V 1. PP, které původně nemělo být využito, bylo umístěno schodiště s výtahovou šachtou pro osobní výtah, strojovna výtahu, prostor pro autoplošinu, technická místnost pro umístění plynového kotle, chodba, sklepní kóje a garáž. V 1. NP byl oproti původnímu řešení zrcadlově přemístěn vjezd a průjezd domem, dále zde byly umístěny v průjezdové části plošina pro auto, která nebyla předmětem rozhodnutí, a dále schodiště s výtahovou šachtou pro osobní výtah, vstupní hala, chodba, kočárkovna, úklidová komora a atelier – dvorek byl využit pro parkování tří osobních automobilů. Ve 2. a 3. NP byla oproti původnímu řešení umístěna výtahová šachta a byly provedeny drobné úpravy vnitřních dispozic. Pokud jde o okruh účastníků, stavební úřad na str. 2 a 3 prvoinstančního rozhodnutí uvedl, že při posuzování přímého dotčení existujícího práva vzal v úvahu účel, druh a rozsah předmětných provedených změn stavby včetně možného způsobu jejich provádění, dopad na zájmy chráněné stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy, kdy z těchto důvodů stavební úřad žalobce za účastníka řízení nepovažoval.
3. Žalobce jako opomenutý účastník podal proti prvoinstančnímu rozhodnutí dne 8. 10. 2021 odvolání, které odůvodnil následovně: Žalobce je spoluvlastníkem pozemku parc. č. Xa v k. ú. X (dále jen „*pozemek žalobce*“), jehož součástí je stavba čp. Xb, který sousedí s pozemkem parc. č. X v k. ú. X (dále jen „*sousední pozemek*“), jehož součástí je stavba. Žalobce konstatoval, že ve skutečnosti došlo k zániku původní stavby a nikoli k její přestavbě a že s obsahem prvoinstančního rozhodnutí neměl možnost se seznámit. Žalobce dodal, že své odvolání doplní v návaznosti na umožnění seznámení se s obsahem prvoinstančního rozhodnutí ze strany stavebního úřadu.
4. Dne 9. 11. 2021 doručil žalobce jak stavebnímu úřadu, tak i žalovanému doplnění svého odvolání, v němž uvedl, že mu stále nebylo umožněno seznámit se s obsahem prvoinstančního rozhodnutí nahlédnutím do správního spisu u stavebního úřadu. Dále žalobce konstatoval, že zdejší soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249 (dále jen „*předchozí rozsudek*“) přiznal žalobci postavení účastníka řízení, které předcházelo vydání prvoinstančního rozhodnutí. Žalobce zopakoval, že nelze povolit dílčí změny dříve zcela zaniklé stavby.
5. Téhož dne, tedy 9. 11. 2021, vydal žalovaný napadené rozhodnutí, které odůvodnil s odkazem na § 81 odst. 1 a § 92 odst. 1 správního řádu tím, že žalobce nebyl účastníkem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

řízení před stavebním úřadem, protože jeho právo nemohlo být povolenými změnami stavby přímo dotčeno. Žalovaný konstatoval, že vzhledem k rozsahu dodatečně povolovaných dokončených změn stavby a přímému dotčení vlastnických práv vzal stavební úřad za účastníka řízení stavebníka, který vlastní i mezující pozemek parc. č. Xc, a vlastníky mezujících pozemků parc. č. Xd, Xe a Xf včetně vlastníků rodinného domu na pozemku parc. č. Xf. Žalobce je spoluvlastníkem pozemku s rodinným domem, k němuž je přístup z ulice X. Pozemek žalobce a sousední pozemek mají společnou hranici, ale dělí je plocha dvoru, vybudovaná pro parkování osobních aut. Vjezd, vstup a průjezd do stavby je z ulice X, tedy z jiné ulice než má přístup žalobce ke svým nemovitostem. Předmětem dodatečně povolených změn stavby byly, pokud jde o vnitřek stavby, pouze dispoziční změny uvnitř tohoto objektu, a pokud jde o vnější obvod stavby, zrcadlové přemístění průjezdu domem do dvora z ulice. Žalovaný uzavřel, že změnami uvnitř stavby a změnou vnějšího obvodu stavby do ulice odlišné od té, kterou žalobce užívá k přístupu ke svým nemovitostem, nemůže být přímo dotčeno spoluvlastnické právo žalobce.

II.

Žaloba

6. Žalobce nejprve vysvětlil, že stavebníkovi byly stavebním úřadem v řízení sp. zn. UMO3/08994/15, VÝST/0437/15, povoleny stavební úpravy a nástavba nadzemních podlaží na jednopodlažní původní stavbě. Stavebník však vystavěl stavbu v rozporu se stavebním povolením a územním rozhodnutím. Stavebníkovi byly povoleny stavební úpravy a nástavba původní stavby, ale ve skutečnosti stavebník původní stavbu zcela odstranil a vystavěl stavbu. Zánik původní stavby byl konstatován jak žalovaným v předchozích rozhodnutích, tak zdejší soudem v předchozím rozsudku, proti němuž žalobce podal kasační stížnost. Žalobce se v bodech 7 až 11, 21 až 23, 29 a 30 žaloby kriticky vymezil k závěrům předchozího rozsudku. Žalobce popsal průběh správního řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí a shrnul, že napadené rozhodnutí v rozporu s předchozím rozsudkem zbavilo žalobce práva uplatnit své námitky v řízení o dodatečném povolení změn stavby s odůvodněním, že žalobce není účastníkem řízení o povolení novostavby (viz bod 12 žaloby). Žalobce byl přesvědčen, že je tzv. opomenutým účastníkem řízení o dodatečném povolení změny stavby ve smyslu § 84 správního řádu. Žalobce v bodě 19 žaloby uvedl, že žalobní důvody uvedl do bodů 20 a násl. žaloby.
7. Důvody, proč měl být žalobce účastníkem řízení před stavebním úřadem, žalobce v žalobě vymezil následovně: Žalobce v žalobě (bod 2) namítl, že měl být jako přímý mezující soused účastníkem řízení před stavebním úřadem a měl mít možnost se vyjádřit k rozhodnutým skutečnostem a uplatňovat své námitky. Žalobce v bodech 24 až 26 žaloby z bodu 78 předchozího rozsudku („*Stavební úřad nezkrátil nezákonně práva žalobce tím, že nezahájil řízení o odstranění celé nové stavby, v němž by žalobce mohl uplatňovat své námitky. Soud dodává, že žalobce mohl uplatňovat své námitky proti stavebnímu záměru v řízení o vydání stavebního povolení, o prvním dodatečném povolení, o druhém dodatečném povolení a může je uplatňovat i ve dvou aktuálně vedených řízeních o odstranění nepovolených změn stavby a jejich dodatečném povolení, to vše samozřejmě za splnění všech zákonných podmínek.*“) dovozoval, že je z předchozího rozsudku zjevné, že žalobce neměl být jako účastník řízení stavebním úřadem opomenut a správní orgány s ním jako s účastníkem řízení měly jednat. Žalobce konstatoval, že zdejší soud přiznal sousedům stavby právo uplatnit veškeré své námitky vůči novostavbě právě v rámci řízení o dodatečném povolení změn stavby, ve kterém mají být řádně vypořádány. Žalobce spatřoval rozpor mezi závěrem žalovaného v napadeném rozhodnutí, že v posuzovaném řízení jde o pouhé drobnosti, které nijak

nezasahují do práv žalobce, a závěrem zdejšího soudu v předchozím rozsudku, že prostřednictvím řízení o dodatečném povolení změny zaniklé stavby dochází ke zpětné legalizaci černé stavby. Podle žalobce *bud'* tedy platí, že dochází ke zpětné legalizaci prostřednictvím tohoto řízení a žalobce je nepochybně účastníkem a jeho námitky musí být řádně a věcně vypořádány, protože stavba má přímý dopad do jeho práv a na kvalitu bydlení v lokalitě, *nebo* jsou předmětem řízení drobnosti, které do práv žalobce nijak nezasahují - pak ale nemůže být výsledek takového řízení zpětná legalizace celé 13 metrů vysoké černé stavby bytového domu. Žalovaný v rozporu s předchozím rozsudkem žalobce nepovažoval za účastníka řízení, kterým byla černá stavba zpětně legalizována.

8. Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný předeslal, že vzhledem k nepřipustnému odvolání nepřezkoumával zákonnost ani správnost prvoinstančního rozhodnutí a že nešlo o změny zaniklé stavby, ale změny stavby stávající. O jednotlivých změnách stavby jsou vedena dílčí správní řízení, v nichž žalobce aktivně hájí svá práva, kdy těmito dílčími změnami jsou přímo dotčena jeho práva – posuzovanými změnami však práva žalobce přímo dotčena nejsou.
10. Žalovaný shrnul, že žalobce kromě argumentace vztahující se k zániku původní stavby své účastenství odůvodňuje společnou hranicí pozemku žalobce se sousedním pozemkem. Přitom však předmětem dodatečně povolených změn stavby byly jen dispoziční změny uvnitř stavby a změna umístění průjezdu stavbou do dvora z ulice Ch., kterou žalobce neužívá k přístupu do své nemovitosti. Pozemky sice mají společnou hranici, ale dělí je plocha dvora pro parkování osobních aut. Proto povolenými změnami nemohlo být přímo dotčeno spoluvlastnické právo žalobce.
11. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

IV.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

12. Osoba zúčastněná na řízení v podání ze dne 11. 3. 2022 navrhla zamítnutí žaloby.
13. Sama skutečnost, že žalobce je spoluvlastníkem pozemku, který má společnou hranici se sousedním pozemkem, na němž se nachází stavba, účastenství žalobce nezakládá. Žalovaný posoudil vzájemné polohy pozemků, resp. domů na nich umístěných, jejich vstupů a vjezdů i jednotlivé stavební úpravy, které byly předmětem řízení o dodatečném povolení, a dospěl ke správnému závěru, že předmětem dodatečného povolení jsou pouze dispoziční změny uvnitř budovy, jimiž žalobce ve svém vlastnickém právu dotčen být nemůže, kdy práva žalobce nemohou být potenciálně dotčena ani jedinou změnou na vnějšku budovy týkající se zrcadlového přemístění vjezdu z X ulice, neboť žalobce má jediný přístup ke svému domu z ulice X. Otázka zániku stavby, jejíž změna je předmětem dodatečného povolení, není předmětem soudního přezkumu na základě žaloby žalobce, jímž je přezkum napadeného rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobce jako nepřipustného s odůvodněním, že žalobce nebyl účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. V řízení nelze přezkoumávat zákonnost prvoinstančního rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

14. Pokud žalobce namítá judikaturní odklon zdejšího soudu přiznávající mu postavení účastníka řízení, jde o vytrhávání věci z kontextu. Předmětem řízení vedeného zdejším soudem pod sp. zn. 77 A 17/2021 totiž vůbec nebyla otázka účastenství žalobce v jakémkoliv řízení před stavebním úřadem, nýbrž otázka, zda Úřad městského obvodu Plzeň 3 nezákonně zasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce tím, že nezahájil z moci úřední řízení o odstranění celku stavby bytového domu. Podle výroku I pravomocného předchozího rozsudku k takovému nezákonnému zásahu nedošlo, přičemž podle § 54 odst. 6 s. ř. s. je závazný výrok, nikoli odůvodnění rozsudku. Zdejší soud v předchozím rozsudku ani neposuzoval otázku, *zda je možné vzniklou černou stavbu novostavby zpětně zlegalizovat nikoli v řízení o dodatečném povolení černé stavby novostavby, ale postačí vést řízení o změně původní zaniklé stavby*. Podle osoby zúčastněné na řízení se zdejší soud předchozím rozsudkem žádného judikaturního odklonu nedopustil, kdy žalobce jeho odůvodnění v žalobě hrubě zkreslil. Závěr zdejšího soudu v bodě 78 odůvodnění předcházejícího rozsudku je vázán *na splnění všech zákonných podmínek*, které zdejší soud v předchozím rozsudku neposuzoval, přičemž otázka účastenství žalobce v těchto řízeních nebyla předmětem předchozího soudního řízení o zásahové žalobě. Osoba zúčastněná na řízení poukázala na to, že právní předchůdce žalobce byl účastníkem územního řízení, přičemž právní předchůdce žalobce, resp. žalobce nebyli účastníkem stavebního řízení a řízení o změně stavby před dokončením, jelikož všechny otázky, které zakládají přímé dotčení práv vlastníka sousedního pozemku, byly beze zbytku vyřešeny v územním řízení - žalobce je účastníkem dosud probíhajících řízení o dodatečném povolení stavby vedeném Úřadem městského obvodu Plzeň 3 pod sp. zn. SZ UMO3/47067/20/Tf a sp. zn. SZ UMO3/07815/21/Tf.

V.

Vyjádření při jednání

15. Při jednání oba účastníci i osoba zúčastněná na řízení setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích. Žalobce zdůraznil, že měl být účastníkem řízení o legalizaci černé stavby v jeho sousedství. Žalovaný oponoval, že předmětem řízení byly jen stavební úpravy povolené stavby ve výše popsáném rozsahu. Osoba zúčastněná na řízení dodala, že posouzení účastenství bylo výsledkem správní úvahy stavebního úřadu.

VI.

Rozhodnutí soudu

16. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
17. Žaloba je nedůvodná.
18. Soud vyšel při posouzení důvodnosti žaloby z následující právní úpravy a judikatury.
19. Podle § 192 odst. 1 stavebního zákona se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.
20. Z toho vyplývá, že odvolací orgán musí zamítnout pro nepřipustnost odvolání podané

subjektem, který nebyl a neměl být účastníkem řízení skončeného odvoláním napadeným rozhodnutím.

21. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu dále platí, že je správní soud na základě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřipustné odvolání, konkrétně zda měl být žalující odvolatel účastníkem správního řízení. Například v rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 – 93, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srov. rozsudek č. j. 5 As 18/2011 – 81 ze dne 13. května 2011).“* Stejně závěry vyplývají i z bodu 19 recentního rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 As 294/2019 – 42: *„Samotná otázka toho, zda stěžovatelka měla být účastníkem správního řízení před správním orgánem prvního stupně, respektive jestli byly či nebyly dány zákonné důvody pro to, aby žalovaný shledal její odvolání nepřipustným, je již otázkou věcného posouzení žaloby stěžovatelky, a tam přednesených námitek. Nejvyšší správní soud na tomto místě pro úplnost připomíná, že podle jeho setrvalé judikatury se odvolací správní orgán v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu.“*
22. Žaloba žalobce směřuje proti napadenému rozhodnutí, kterým bylo jeho odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí zamítnuto pro nepřipustnost z důvodu, že žalobce neměl být účastníkem řízení před stavebním úřadem. Proto nemohly být z důvodu své povahy opodstatněnými žádné žalobní námitky žalobce, které se týkaly zákonnosti prvoinstančního rozhodnutí nebo jiných správních rozhodnutí. Soudní přezkum byl v rozsahu žalobních námitek omezen na posouzení, zda měl či neměl být žalobce účastníkem řízení před stavebním úřadem, které vyústilo ve vydání prvoinstančního rozhodnutí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 23 svého rozsudku ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019 – 81, v případě tohoto druhu napadeného správního rozhodnutí klíč k tomu, kterými žalobními námitkami se má správní soud zabývat, tedy tkví v tom, zda ta která konkrétní námitka byla způsobilá mít vliv na posouzení otázky účastenství žalobce v řízení o povolení změny předmětné stavby.
23. Žalobní tvrzení shrnutá v čl. II tohoto rozsudku soud vyhodnotil následovně.
24. Tvrzení žalobce v bodě 6 odůvodnění tohoto rozsudku jsou popisem průběhu jiných správních řízení, interpretací faktických úkonů stavebníka při výstavbě a kritikou předchozího rozsudku. Soud tato tvrzení nevyhodnotil jako žalobní body podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kdy sám žalobce v bodě 19 žaloby uvedl, že žalobní důvody uvedl do bodů 20 a násl. žaloby. I kdyby však o žalobní body šlo, z důvodu popsání charakteru

těchto tvrzení nemohlo jít o důvodné žalobní námitky, protože neprezentovaly žádné konkrétní argumenty vyvracející důvod napadeného rozhodnutí, tj. že a proč žalobce neměl být účastníkem předmětného řízení. Specifikovaná žalobní argumentace se mýjela důvodem napadeného rozhodnutí, a proto nemohla vést k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

25. Žalobce, jak vyplývá z bodu 7 odůvodnění tohoto rozsudku, v žalobě vymezil následující důvody svého účastenství v řízení před stavebním úřadem, kdy tím žalobce sporoval závěr žalovaného, že žalobce účastníkem být neměl:

(i) Žalobce je přímý mezujícím sousedem pozemku se stavbou (viz bod 2 a 32 žaloby).

(ii) Právo žalobce na jeho účastenství založil bod 78 předchozího rozsudku (viz body 24 a 25 žaloby). Žalovaný nerespektoval předchozí rozsudek, protože žalobce nepovažoval za účastníka řízení, kterým byla černá stavba zpětně legalizována (viz bod 32 žaloby).

(iii) Nesprávnost závěru žalovaného o tom, že předmětem dodatečného povolení byly pouhé drobnosti, které nijak nezasahují do práv žalobce, podle žalobce vyplývá z předchozího rozsudku, podle nějž prostřednictvím řízení o dodatečném povolení změny zaniklé stavby dochází ke zpětné legalizaci černé stavby. Podle žalobce *bud'* tedy platí, že dochází ke zpětné legalizaci prostřednictvím tohoto řízení a žalobce je nepochybně účastníkem a jeho námitky musí být řádně a věcně vypořádány, protože stavba má přímý dopad do jeho práv a na kvalitu bydlení v lokalitě, *nebo* jsou předmětem řízení drobnosti, které do práv žalobce nijak nezasahují - pak ale nemůže být výsledek takového řízení zpětná legalizace celé 13 metrů vysoké černé stavby bytového domu (viz bod 28 žaloby).

26. Podle § 129 odst. 2 předposlední věty stavebního zákona jsou účastníky řízení o dodatečném povolení stavby osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. V posuzované věci nebylo sporu o tom, že v řízení nebylo posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, tudíž účastníkem řízení, které vyústilo ve vydání prvoinstančního rozhodnutí, byl podle § 109 písm. e) stavebního zákona ve znění od 1. 1. 2013 vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno. Naplnění podmínek účastenství žalobce podle a), b), c), d) a f) § 109 stavebního zákona v posuzované věci nepřipadalo do úvahy, ani nebylo žalobcem tvrzeno.

27. Jak vyplývá z § 109 písm. e) stavebního zákona, účastenství určitého subjektu je podmíněno jednak tím, že subjekt je vlastníkem sousedního pozemku nebo stavby na něm, a dále tím, že jeho vlastnické právo může být prováděním stavby přímo dotčeno. Pregnantně § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012 vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013 – 58: „Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že účastníkem stavebního řízení může být vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, existuje-li možnost přímého dotčení jeho vlastnického práva navrhovanou stavbou. Stavební zákon podmínil účastenství ve stavebním řízení splněním dvou podmínek, které musí být splněny současně. První podmínkou je vlastnictví sousedního pozemku nebo stavby na něm a druhou podmínkou možnost přímého dotčení jeho vlastnické práva navrhovanou stavbou.“ Je tudíž zřejmé, že pro účastenství žalobce nepostačovalo vlastnictví sousedního pozemku nebo stavby na něm, ale nezbytné bylo též splnit podmínku, že *prováděním stavby může být vlastnické právo žalobce přímo dotčeno* [srov. znění § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona od 1. 1. 2013].

28. Pokud tedy žalobce argumentoval tím, že je přímý mezujícím sousedem pozemku se stavbou [viz bod 25 (i) tohoto rozsudku], splnil jen první z popsaných dvou kumulativních podmínek svého účastenství, tj. podmínku sousedního pozemku i stavby na něm. Naplnění této podmínky žalovaný zjistil a mezi účastníky o jejím naplnění nepanuje spor (viz zjištění žalovaného na str. 2 uprostřed napadeného rozhodnutí, kde žalovaný potvrdil, že pozemek s rodinným domem žalobce a pozemek se stavbou „*mají společnou hranici*“). Tento žalobní bod tedy nebyl důvodný, protože nijak nespороval důvod napadeného rozhodnutí, naopak s ním byl ve shodě.
29. Žalobce dále namítal, že právo žalobce na jeho účastenství založil bod 78 předchozího rozsudku [viz bod 25 (ii) tohoto rozsudku].
30. Předchozí rozsudek nabyl právní moci dne 26. 10. 2021 a kasační stížnost žalobce proti němu byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2022, č. j. 5 As 352/2021-69. Předchozí rozsudek je podle § 54 odst. 6 s. ř. s. závazný pouze svým výrokem. Výrok předchozího rozsudku zní tak, že se zamítá žaloba žalobce na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby nacházející se na pozemku parc. č. X v k. ú. X z moci úřední. Tudíž předchozím rozsudkem nebylo závazně rozhodnuto o účastenství žalobce v nyní posuzovaném řízení, otázka jeho účastenství v žádném řízení nebyla předchozím rozsudkem řešena a žalobní námitka je nedůvodná.
31. Obiter dictum soud dodává, že v bodě 78 předchozího rozsudku uvedl jen to, že žalobce může uplatňovat své námitky v řízeních o odstranění nepovolených změn stavby a jejich dodatečném povolení *za splnění všech zákonných podmínek*. Tím bylo jasně vyjádřeno, že, pokud žalobce zákonné podmínky (mimo jiné ve vztahu k zákonným podmínkám účastenství) splní, může své námitky v řízeních uplatňovat. Z uvedeného nijak nevyplývá, že by žalobce nebyl povinen splnit zákonem stanovené podmínky účastenství, v posuzované věci konkrétně podmínky stanovené v § 109 písm. e) stavebního zákona. Soud zde nevyjádřil, jak by vyplývalo z žaloby žalobce, že žalobce je bez dalšího účastníkem všech řízení souvisejících se stavbou.
32. Pokud žalobce uvedl, že žalovaný nerespektoval předchozí rozsudek, protože žalobce nepovažoval za účastníka řízení, kterým byla černá stavba zpětně legalizována, pak šlo o neopodstatněnou žalobní argumentaci: Jak bylo výše vyloženo, o účastenství žalobce v posuzovaném řízení soud předchozím rozsudkem nerozhodoval - nebyl to tehdejšího předmět soudního řízení správního, které vyústilo ve vydání předchozího rozsudku.
33. Obiter dictum soud dodává, že účastníky stavebního řízení definuje § 109 stavebního zákona a účastníky územního řízení § 85 stavebního zákona, kdy již výše citovaný § 129 odst. 2 předposlední věta stavebního zákona ohledně účastníků řízení o dodatečném povolení stavby explicitně na § 109 a § 85 stavebního zákona odkazuje. V zákonné regulaci účastenství v těchto řízeních tedy není rozdíl. Soud dodává, že předmětem řízení, v němž se žalobce domáhá svého účastenství, není „zpětná legalizace černé stavby“ (viz bod 32 žaloby), nýbrž stavební úpravy předmětné stavby, které žalobce sám popisuje v bodě 15 žaloby.
34. Ani okruh žalobních námitek popsaný v bodě 25 (iii) tohoto rozsudku nebyl důvodný.
35. Předně lze opět konstatovat, že předchozí rozsudek nemůže být vzhledem ke svému výroku důvodem účastenství žalobce v předmětném řízení. Nad rámec toho soud doplňuje, že žalobce neidentifikoval v žalobě, z čeho (z jaké konkrétní pasáže odůvodnění

předchozího rozsudku) dovedl, že soud ve vztahu k předmětu řízení, v němž žalobce usiluje o své účastenství, dospěl k závěru, že *prostřednictvím řízení o dodatečném povolení změny zaniklé stavby dochází ke zpětné legalizaci černé stavby*.

36. Jak uvedl soud v bodě 5 odůvodnění tohoto rozsudku, žalovaný účastenství žalobce vyloučil proto, že jeho právo nemohlo být povolenými změnami stavby přímo dotčeno z důvodu (1) rozsahu změn stavby [dispoziční změny uvnitř stavby a zrcadlové přemístění průjezdu], (2) oddělení stavby od pozemku žalobce plochou dvora, (3) vjezdu, vstupu a průjezdu do stavby z jiné ulice, než z níž přistupuje žalobce do svého rodinného domu.
37. Žalobce v žalobě žádný z uvedených tří důvodů konkrétně nerozporoval. Žalobce sice nesouhlasil se závěrem žalovaného o tom, že předmět dodatečného povolení nezasahuje do jeho práv, ale svůj nesouhlas odůvodnil pouze nekonkrétním odkazem na předchozí rozsudek. Jelikož žalovaný opřel svůj závěr o tři konkrétní důvody (1 až 3 viz výše) a žalobce ve vztahu ani k jednomu z nich žádnou konkrétní žalobní argumentace neuvedl, soud, vázán rozsahem žalobních námitek, tyto tři důvody nepřezkoumával a z jejich existence vycházel.
38. Nejvyšší správní soud k tomu vysvětlil ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019 – 81, body 30 a 31, že účastenství je v řízení o dodatečném povolení stavby vždycky závislé na přímé dotčenosti vlastnického práva. *„Ta přitom musí být způsobena výhradně změnami stavby, které jsou takto (ať už před dokončením stavby či po jejím neoprávněném provedení) povolovány. I pokud by tedy (teoreticky) povolované změny stavby nebyly v souladu s dříve vydaným územním rozhodnutím a mělo správně namísto řízení o dodatečném povolení stavby před jejím dokončením probíhat společné územní a stavební řízení o změně této stavby, stejně tak jako kdyby byla (opět teoreticky) realizována část stavby již podle změněných parametřů dříve, než tyto byly schváleny, a tudíž mělo v tomto rozsahu probíhat řízení o dodatečném povolení této části stavby, v obou případech by nebyl stěžovatel účastníkem takovýchto řízení automaticky (bez dalšího, resp. pouze z titulu toho, že již byl účastníkem původního stavebního řízení), nýbrž by byl účastníkem i těchto řízení jenom v případě, že by povolováním v nich projednávaných změn mohlo být přímo dotčeno jeho vlastnické právo k vlastněné bytové jednotce či části pozemku.“* (důraz přidán zdejšími soudem). Rozhodující tedy podle uvedeného rozsudku je, zda povolované změny stavby mohou být jen potenciálně způsobit přímé dotčení vlastnického práva žalobce, tj. zda rozsah a povaha těchto změn je taková, že k tomu (oproti původnímu stavebnímu povolení) může dojít. *„Jestliže totiž předmětné změny nejsou způsobitelné zasáhnout do jeho vlastnického práva, nemůže být jejich povolením dotčen, protože není naplněna ani podmínka účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí či v řízení o dodatečném povolení části stavby.“* Podle Nejvyššího správního soudu je proto na místě v tomto řízení přezkoumat pouze a výhradně otázku dotčení vlastnického práva žalobce povolovanými změnami stavby.
39. Soud aprobejuje závěr žalovaného, že nebyly splněny obě kumulativní podmínky § 109 písm. e) stavebního zákona podmiňující účastenství žalobce. Žalobce je sice vlastník sousedního pozemku a stavby na něm (tudíž první podmínka byla splněna), ale z obsahu správního spisu (když žalobce k tomu nic neuvedl) nevyplývá, že by jeho vlastnické právo mohlo být dotčeno prováděním stavby. Jelikož předmětem řízení, v němž se žalobce svého účastenství domáhá, jsou změny vnitřního uspořádání stavby a zrcadlové přemístění průjezdu z ulice, která není přístupovou cestou žalobce k jeho rodinnému domu a k níž žalobcovy nemovitosti nepřiléhají, přičemž stavba, již se popsané změny týkají, je od pozemku žalobce oddělena plochou dvora, nelze uzavřít, že by spoluvlastnické právo

žalobce mohlo být povolovanými změnami stavby dotčeno. Jinými slovy, závěr žalovaného, že takto identifikované změny stavby, které byly předmětem posuzovaného řízení, se nemohly vlastnického práva žalobce, příp. jejich provádění, přímo dotknout, je správný a jeho správná úvaha v tomto směru je srozumitelná a logická. Soud dodává, že žalobce ani v žalobě ani při jednání soudu neuvedl ničeho k tomu, jak by se ho provádění popsaných změn stavby mohlo dotknout, co a proč mu vadí, čeho a proč se obává.

40. Správní orgány musí v řízení podle stavebního zákona ve vztahu k okruhu účastníků aplikovat správní úvahu, kdy však v pochybnostech je na místě osobu, která účastenství tvrdí, za účastníka považovat (srov. § 28 odst. 1 správního řádu). Pro vznik pochybností však nestačí jen své účastenství tvrdit. Správní orgány by pochybily, pokud by v rozporu s § 109 písm. e) stavebního zákona s žalobcem jako sousedem stavby nejednaly jako s účastníkem řízení, ač by fakt, že jeho vlastnické právo může být prováděním stavby přímo dotčeno, vyplýval buď bez dalšího z obsahu správního spisu, nebo by to žalobce tvrdil a potencialita dotčení jeho práv by nebyla vyloučena. O první případ v posuzované věci nešlo (viz předchozí odstavec a tam uvedená úvaha ve vztahu k vlivu povolovaných změn na práva žalobce, zdůrazňující předmět povolovaných změn). O druhý případ v posuzované věci též nešlo, protože žalobce nikdy netvrdil, zda a jaký konkrétní negativní dopad do jeho práv mohou povolované změny mít.
41. Soud považuje za vhodné vyložit, že principiálně existují změny stavby, jejichž povolení již jen podle správního spisu představuje přímé dotčení práv sousedů (například může jít o podstatnou změnu prostorových hranic sousední stavby). V takovém případě sousedovi k účastenství může stačit pouze odkaz na své sousedství. Pak ale jistě existují změny stavby, u nichž potencialita dotčení práv sousedů ze správního spisu bez dalšího vyplývat nebude, ač bude objektivně existovat. V posledně uvedených případech je však jen na sousedovi, zda bude konkrétní dotčení svých práv, které má podle něj zakládat jeho postavení jako účastníka řízení, tvrdit. Jako příklad pro naposled uvedené případy soud uvádí právě úpravy vnitřních dispozic sousední stavby. Tyto by v naprosté většině případů do práv souseda nijak negativně zasahovat nemusely, ale jistě existují i případy, kdy platí opak. Proto je pouze na sousedovi, aby, domáhá-li se účastenství, tvrdil, proč stavební úpravy představují negativní zásah do jeho právní sféry. Jinými slovy, určitý druh změn sousední stavby bez dalšího nevyklučuje účastenství souseda, vždy je třeba v mezích tvrzení souseda na podkladě správního spisu toto jeho účastenství pečlivě posuzovat.
42. Pokud žalobce v žalobě argumentoval tím, že předmětem řízení, v němž se domáhá účasti, je *zpětná legalizace celé 13 metrů vysoké černé stavby bytového domu* (viz bod 28 žaloby), nemůže jít o opodstatněnou námitku, protože předmětem řízení toto nebylo, jak je ostatně zřejmé i žalobního popisu předmětu tohoto řízení v bodě 15 žaloby. Ve vztahu ke změně původní stavby na vícepodlažní dům proběhlo územní a stavební řízení, kde žalobce, resp. jeho právní předchůdce mohl uplatňovat své námitky – toto řízení však soud nyní nepřezkoumává. Ostatně, Nejvyšší správní soud v bodě 41 rozsudku o zamítnutí kasační stížnosti proti předchozímu rozsudku konstatoval, že stavebník disponuje územním rozhodnutím, stavebním povolením, rozhodnutím o změně stavby před dokončením a dodatečným povolením změny stavby. Předmětem nynějšího řízení nebyla stavba vícepodlažního domu, ale změny dispozičního uspořádání uvnitř povolené stavby.
43. Předmětná stavba povolenými změnami nedoznává takových úprav, aby ji bylo možné označovat jako novou stavbu. Správní orgány příhodně rozdělily změny stavby do dvou kategorií; do první zařadily ty, které budou na stavbě navenek vizuálně patrné (zrcadlové

přemístění vjezdu a průjezdu stavbou); do druhé pak ty, které vůbec zjevné nebudou (tj. dispoziční změny uvnitř stavby). Z obsahu správního spisu nevyplývalo, že by druhá kategorie změn mohla bez dalšího zasáhnout do vlastnického práva žalobce, neboť stavba (její provádění ani následné budoucí účinky) nemusí mít v takto pozměněné podobě na žalobce žádný vliv (ani vizuální, ani imisní, protože stavba je od pozemku žalobce oddělena plochou dvora). První kategorie změn by sice potenciálně nějaký dopad na okolí stavby mít mohla, ale vzhledem k tomu, že vjezd do stavby se nachází v jiné ulici, než kterou k přístupu do své nemovitosti žalobce užívá, ze spisu zásah do práv žalobce zjevný není. Povolovanými změnami přitom mají být zachovány původní půdorysné, výškové a objemové parametry stavby.

44. Jakkoli tedy nelze vyloučit, že povolované změny může žalobce počítovat jako určitý zásah do podoby původně povolené stavby nebo že takový zásah je objektivně potenciálně možný, musel by jasně identifikovat, která konkrétní dílčí povolovaná změna stavby oproti původně povolené podobě stavby, a přesně v jakém důsledku, přímo, tzn. bezprostředně, zasahuje do výkonu jeho vlastnického práva k sousední nemovitosti. Tak se nestalo. Žalobce k vlivu povolovaných změn stavby neuvedl ničeho.
45. V žalobě žalobce navrhl provést důkaz fotodokumentací k provádění stavby (čl. 7 až 9 soudního spisu), předchozím rozsudkem a protokolem o nahlížení do spisu čl. 22 soudního spisu. V podání ze dne 11. 1. 2022 žalobce soudu předložil kasační stížnost proti předchozímu rozsudku a napadené rozhodnutí, kdy u jednání žalobce trval na jejich provedení k důkazu. Při jednání žalobce navrhl k důkazu ještě prvoinstanční rozhodnutí.
46. Soud neprovedl pro nadbytečnost důkaz fotodokumentací, neboť ta se měla podle bodu 5 žaloby vztahovat k tvrzení o faktickém zániku původní stavby a výstavby nové stavby, které bylo pro rozhodnutí soudu právně bezvýznamné vzhledem k předmětu řízení, v němž se žalobce domáhal účasti. Soud pro nadbytečnost neprovedl důkaz protokolem o nahlížení, neboť tento důkaz žalobce navrhl v bodě 16 žaloby k popisu průběhu správního řízení, aniž by žalobce v žalobě nahlížení jakkoli propojil s tvrzenými důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Mínil-li tím žalobce prokázat, že s ním stavební úřad nejednal jako s účastníkem řízení, šlo o skutečnost nespornou. Z důvodu nadbytečnosti soud neprováděl k důkazu ani kasační stížnost žalobce, jejíž obsah nemohl mít z důvodu její povahy (opravný prostředek proti předchozímu pravomocnému rozsudku) vliv ani na napadené rozhodnutí, ani na posouzení důvodnosti žaloby žalobce soudem.
47. Soud dále neprovedl zbytek důkazů navržených žalobcem, neboť ke svému rozhodnutí dospěl jen na základě obsahu správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS), a jehož součástí byl předchozí rozsudek, prvoinstanční i napadené rozhodnutí. Soud se stran výslovně dotázal, zda si přejí nechat soudem číst nějaké pasáže prvoinstančního či napadeného rozhodnutí, kdy toto žádná ze stran nepožadovala. Soud v tomto směru koriguje při jednání ústně sdělený důvod neprovedení prvoinstančního rozhodnutí, kdy soud uvedl, že se rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20, týká jiné stavby.
48. Z výše uvedených důvodů soud žalobu žalobce podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VII.

Náklady řízení

49. Podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, který měl ve věci plný úspěch. Jelikož se žalovaný práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal ve vyjádření k žalobě, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
50. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s., kdy osoba zúčastněná na řízení nemá na náhradu nákladů řízení právo, protože jí soud neuložil žádnou povinnost a zároveň neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 21. června 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu