



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **Z. K.**, nar. X,
bytem X,
zastoupený Mgr. Andrejem Lokajíčkem, advokátem,
se sídlem Jugoslávská 620/29, 120 00 Praha,

proti
žalovanému: **Magistrát města Plzně,**
se Škroupova 4, 306 23 Plzeň,

za účasti osob
zúčastněných a
řízení: a) **HURPEZ spol. s r.o.**, IČO: 47717131,
se sídlem Chvojová 72/1, 301 00 Plzeň,
zastoupena Mgr. Tomášem Ajglem, advokátem,
se sídlem K Starým valům 442/10, 326 00 Plzeň,

b) **Bc. Š. P.**, nar. X,
bytem X,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2021, č. j. MMP/370756/21,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osobám zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobce napadá rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2021, č. j. MMP/370756/21 (dále též: „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto jím coby opomenutým účastníkem podané odvolání proti rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 3 (dále též: „*správní orgán I. stupně*“) o dodatečném povolení stavby nazvané „*stavební úpravy a nástavba objektu - změna stavby, Chvojová 132/5, Plzeň*“ ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20 (dále též: „*rozhodnutí o dodatečném povolení stavby*“). Předmětem dodatečného povolení změn stávajícího objektu na adresním místě Chvojová 5, Plzeň (dále též: „*bytový dům*“), byly dispoziční změny uvnitř objektu [v 1. PP oproti původnímu řešení bez využití je v 1. PP 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 objektu je oproti původnímu řešení v průjezdové části domu sazena plošina pro auto (ta však není předmětem povolení), umístěno schodiště s výtahovou šachtou pro osobní výtah, vstupní hala, chodba, kočárkárna, úklidová komora a ateliér; stávající plocha dvorku má být využita pro parkování tří osobních automobilů, ve 2. a 3. NP je oproti původnímu řešení umístěna výtahová šachta, v jednotlivých bytech jsou provedeny drobné úpravy vnitřních dispozic], a vjezd a zrcadlové přemístění průjezdu domem do dvora z Chvojové ulice jako jediná změna týkající se vnějšku budovy. Napadené rozhodnutí vychází ze závěru žalovaného, že ač lze žalobcovo odvolání s ohledem na procesní situaci považovat za včasné i přípustné, není však důvodné, protože uplatněné odvolací námitky nemíří na projektovou dokumentaci, provádění stavby ani užívání stavby a zároveň nejsou spojeny s přímým dotčením žalobcových práv. Vymykají se tak rozsahu vymezenému v § 114 odst. 1 stavebního zákona a § 89 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též: „*stavební zákon*“).

Obsah žaloby

2. Žalobce je vlastníkem pozemku p. č. X, jehož součástí je stavba č. p. XA, vše v k. ú. X, obec Plzeň, zapsané v katastru nemovitostí na LV č. XB vedeném Katastrálním úřadem pro Plzeňský kraj, Katastrální pracoviště Plzeň-město. Nemovitosti žalobce sousedí s pozemkem p. č. XC, jehož součástí je bytový dům.
3. Žalobce má za to, že na místě původní stavby byla vystavěna černá stavba bytového domu, proti níž dlouhodobě brojí. Ze správního spisu vyplývá, že správním orgánem I. stupně byly povoleny stavební úpravy a nástavba nadzemních podlaží na stávající jednopodlažní stavbě, konkrétně změna dokončené stavby stavebními úpravami a nástavbou, se zachováním štitových a obvodových zdí. Stavebník ale stavební povolení a územní rozhodnutí ignoroval, když odstranil všechny nadzemní a podzemní části stavby, došlo tak k faktickému zániku stavby. Na to posléze navázala výstavba černé stavby bytového domu, která nebyla nikdy povolena. O tom, že je realizována černá stavba, věděl nejen stavebník, ale i správní orgán I. stupně, jak ústně potvrdil jeho vedoucí.
4. Zánik původní stavby konstatoval i Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249. Judikatura správních soudů stanoví, že nově vznikající stavba je tzv. černou novostavbou i v případě, kdy se technicky původní stavbě podobá. Žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2021, č. j. 3 A 238/2018-75, dle něž v případě, kdy původní stavba umístěná na určitém pozemku byla odstraněna, je třeba k postavení nové stavby nové stavební povolení, a to i za situace, že se jedná z hlediska umístění, stavebně technických požadavků i jiných hledisek za zcela shodnou stavbu se

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

stavbou původní.

5. S tímto právním názorem ale Krajský soud v Plzni nesouhlasil a v rozsudku 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, uvedl, že je možné nesporně vzniklou černou stavbu bytového domu zpětně zlegalizovat. K tomuto kroku postačí vést řízení o změně původní zaniklé stavby, nikoli tak učinit v řízení o dodatečném povolení stavby. I přesto však Krajský soud v Plzni uznal, že sousedé stavby nesmí být zcela zbaveni práva uplatnit své námitky vůči vznikající novostavbě. Svůj judikatorní odklon tak plzeňský krajský soud doplnil o požadavek práva sousedů stavby uplatnit veškeré své námitky vůči novostavbě v rámci řízení o dodatečném povolení změn zaniklé stavby. Žalobce své námitky téměř dva roky po zahájení stavby černé stavby uplatnil, žalovaný je ale řádně nevypořádal.
6. Žalobce má za to, že žalovaný mu odepřel právo uplatnit námitky, když je v rámci napadeného rozhodnutí odmítl jako nedůvodné a nelegitimní, neboť přesahují zákonný rozsah a odkázal na skutečnost, že by byly v rámci původního řízení zamítnuty a nebylo by k nim přihlíženo. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v řízení o dodatečném povolení změn zaniklé stavby je třeba dát přednost právům stavebníka před právy sousedů, neboť stavebník stavěl černou stavbu v dobré víře a nebylo by spravedlivé jej nutit černou stavbu dodatečně povolit.
7. Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí nerespektuje rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, neboť žalovaný sice přiznal žalobci postavení účastníka řízení a konstatoval pochybení stavebního úřadu, avšak uzavřel, že je v tomto případě třeba dát přednost dobré víře stavebníka a námitky účastníka řízení označil za nedůvodné a nelegitimní, přičemž je není třeba vypořádat. K námitkám žalobce tak nebylo přihlíženo a neměly na výsledek řízení vliv.
8. Důvodem pro odmítnutí žalobcových námitek bylo údajné překročení zákonného rozsahu. Tento přístup považuje žalobce za formalistický, který nemůže být v souladu se zákonem ani s rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249. Předmětem řízení je pouze povolení dílčí části bytového domu, důsledkem nezákonného postupu žalobce je skutečnost, že žalobcovy námitky nejsou brány v potaz, ačkoli kdyby žalovaný a správní orgán I. stupně postupovali v souladu se zákonem a předmětem řízení by byla celá novostavba, museli by se námitkami žalobce zabývat. Žalobci je tak právo vyjádřit se upřeno, když tak nemůže učinit v žádném řízení o dodatečném povolení části odstraněné stavby.
9. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, z něž vyplývá, že nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí o opravném prostředku, v němž se správní orgán nevypořádá se všemi uplatněnými námitkami.
10. Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí užil postup opírající se o závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 4 As 126/2013-37, avšak citovaný rozsudek stanoví i další podmínky, které již ale nebyly v řízení dodrženy.
11. Žalobce nesouhlasí, aby jakýkoli střet mezi právy černého stavebníka a jeho sousedů byl vždy veřejnou mocí řešen ve prospěch stavebníka. Neexistuje žádný zákonný důvod, pro který by bylo možné opakovaně privilegovat stavebníka postupujícího opakovaně vědomě nezákonně. Takový postup není spravedlivý k sousedům černé stavby.
12. Krajský soud v Plzni v rozsudku 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, uvedl, že nyní vedená dílčí řízení o dodatečném povolení částí zaniklé stavby *de facto* supluje jedno řádně a zákonně vedené řízení o povolení celé nové stavby. Pokud má platit premisa, že nesmí

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

dojít ke zkrácení práv účastníka řízení, je třeba i v těchto dílčích řízeních projednat a řádně vypořádat veškeré námitky účastníka řízení.

13. Dále žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2015, č. j. 5 As 58/2013-215, dle něž musí stavebník v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby prokázat splnění podmínek vymezených v § 129 odst. 2 stavebního zákona, snažit se minimalizovat zásahy do práv a oprávněných zájmů dotčených osob a usilovat o dohodu ve sporných otázkách, vědom si předešlých pochybení. V obecné rovině nelze připustit krácení na ústavně garantovaných právech vlastníků sousedních nemovitostí postupem stavebníka, který postaví stavbu v rozporu se stavebním povolením nebo souhlasem s ohlášením stavby. Je třeba zvážit i to, zda jsou splněny obecné požadavky na výstavbu, resp. zda je třeba povolení řádné výjimky.
 14. Vedení dílčích řízení o odstranění stavby a případně souvisejících řízení o dodatečném povolení části stavby je příkladem povolování černých staveb tzv. salámovou metodou, kdy na základě zcela formalistického výkladu práva stavební úřad dosahuje pro nepoctivého developera lepšího výsledku než pro developera poctivého.
 15. K takovému postupu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2019, č. j. 6 As 190/2016-36, uvedl, že takovým způsobem lze dosáhnout dodatečného povolení staveb, které by v případě zákonného postupu a absolvování řádného stavebního řízení, nebylo možné. Není důvod pro to, aby stavebník dosáhl prostřednictvím řízení o dodatečném povolení stavby lepšího výsledku než stavebník, který řádně žádá o komplexní povolení všech staveb.
 16. V projednávané věci stavebník postavil bytový dům zcela nový a nyní se postupně domáhá dodatečného povolení dílčích částí, namísto novostavby jako celku. To má za následek, že se účastník řízení může vyjadřovat pouze k dílčím změnám, které jsou předmětem konkrétního řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobce se tak k novostavbě nikdy nemohl komplexně vyjádřit, a to ani ve standardním územním a stavebním řízení, když jeho předmětem byla ve skutečnosti zcela jiná stavba. Žalobce považuje postup správního orgánu I. stupně za nezákonný, jelikož zpětně legalizoval nezákonný vznik bytového domu tím, že řeší jeho dílčí části, namísto toho, aby se bytovým domem zabýval jako celkem. Stavba by ve standardním sledu událostí musela projít kompletním schvalovacím procesem v rámci územního a stavebního řízení.
 17. Žalovaný i správní orgán I. stupně se tak měli vypořádat se všemi námitkami vznesenými žalobcem, a to proto, že si správní orgán I. stupně sám dobrovolně zvolil tento způsob řízení.
 18. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, je nezákonné, pokud stavební úřad z věcného hlediska posuzuje odděleně nepovolené stavby nebo části stavby, které spolu funkčně či jinak souvisejí. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že je praktické řízení o souvisejících nepovolených stavbách spojovat spíše než rozdělovat do samostatných řízení, tím se znepráhlední procesní situace. Stavební úřad se ani takovou procesní parcelací nemůže vyhnout věcnému posouzení souboru vzájemně souvisejících staveb či stavebních změn jako celku.
 19. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že námitka týkající se procesní parcelace přesahuje zákonný rozsah a dále že z žádného ustanovení stavebního zákona ani prováděcích předpisů nevyplývá nepřípustnost takové parcelace.
 20. Stavebník nezačal přestavbu původní stavby v době platnosti původního stavebního povolení z roku 2015. Přestavba tak byla sama o sobě nepovolenou stavební činností ještě
- Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

před tím, než došlo k odstranění původní stavby.

21. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že přestavba byla zahájena dne 27. 2. 2017 prací uvnitř původní stavby, kterou nebylo možné pohledem zvenčí vizuálně ověřit. Důkazem má být oznámení stavebníka zasláné správnímu orgánu I. stupně a konkrétní list stavebního deníku. Stavební deník si historicky vyžádal žalovaný, neboť měl za to, že je zmíněné oznámení potřeba ověřit.
22. Soused žalobce, pan Smitka, tvrzení stavebníka sám ověřil dotazem, kdy byl konkrétní list stavebního deníku předloženého stavebníkem vytištěn, který adresoval tiskárně příslušného stavebního deníku. Podle jednatele tiskárny OPTYS spol. s r. o. byl stavební deník vyroben dne 6. 6. 2018 a následně expedován do prodejní sítě. Nemohl tak být v roce 2017 využit k provedení zápisu. Došlo tak nejspíše k předložení padělaného důkazního prostředku.
23. Vše nasvědčuje tomu, že stavební práce byly započaty až na počátku roku 2019 a záznam o údajné stavební činnosti v roce 2017 byl zpětně dopsán za účelem dotvoření důkazu a vzbuzení zdání, že stavební práce byly zahájeny již v době platnosti původního stavebního povolení. Údaje ve stavebním deníku k datům 27. 2. až 6. 3. 2017 jsou navíc zjevně nesprávné, což vyplývá z porovnání denních teplot dle zaznamenaných údajů a dat meteorologické stanice. Z fotodokumentace ke dni 24. 7. 2017 je navíc evidentní, že na stavbě nebyla zaznamenána žádná aktivita, je tak evidentní, že záznamy byly učiněny dodatečně, aby bylo zdánlivě zachováno stavební povolení.
24. Přestože měl Krajský soud v Plzni všechny tyto informace k dispozici, ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, neshledal, že by bylo osvědčeno, že stavba nebyla včas zahájena a že považuje za dostatečné sdělení stavebníka ze dne 1. 3. 2017 o zahájení stavebních prací. K námitce padělání stavebního deníku uvedl, že nejde o námitku, která by byla způsobilá přivodit žalobci procesní úspěch, neboť je nutné jej považovat jako soubor písemných prohlášení osob, které do něj učinily záznam, zda bylo takové prohlášení učiněno *ex post* nebo s nesprávnými údaji o denních teplotách, není pro hodnocení jeho pravdivosti významné. Tento názor žalobce považuje za rozporný s vyhláškou č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

Vyjádření žalovaného

25. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě podotkl, že předmětem řízení není černá stavba, jak žalobce tvrdí. Jedná se o stavbu povolenou, ve které byly povoleny předmětné změny. K tomuto závěru došel i Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, v němž uvedl, že je sice pravdou, že původní stavba zanikla, ale stavebník byl v dobré víře a byl oprávněn původní stavbu zcela odstranit a vystavit bytový dům. Bytový dům jako celek tak není nepovolenou stavbou, nepovolenými jsou jen jeho části, o nichž jsou vedena jednotlivá dílčí správní řízení.
26. Žalovaný konstatoval, že žalobní argumentace se soustředí zejména na tvrzení, že námitky žalobce nebyly žalovaným řádně vypořádány, když je žalovaný označil za nedůvodné a nelegitimní, neboť překračovaly zákonný rozsah a netýkaly se předmětu řízení.
27. Předmětem řízení byly pouze dispoziční změny (stavební úpravy) uvnitř bytového domu a zrcadlové přemístění vstupu a vjezdu z ulice Chvojová, jako jediné změny týkající se vnějšího obvodu stavby.
28. Žalobce nebyl původně správním orgánem I. stupně vzat jako účastník řízení o Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

dodatečném povolení předmětných úprav bytového domu, ale vzhledem ke změně týkající se přemístění vstupu a vjezdu z ulice Chvojová, vzal žalovaný žalobce jako opomenutého účastníka řízení, neboť žalobce má z ulice přístup ke svým nemovitostem ležícím naproti stavbě, jeho práva tak mohla být dotčena.

29. Žalovaný prokazatelně umožnil žalobci seznámit se s obsahem spisu a umožnil mu i uplatnit námitky proti dodatečně povolovaným změnám stavby. Žalovaný veškeré odvolací důvody řádně vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí jako nelegitimní a nedůvodné, neboť překračovaly zákonný rozsah uvedený v § 89 odst. 4 a § 114 odst. 1 stavebního zákona, tedy nesměřovaly proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů a zároveň nebyly spojeny s přímým dotčením práv zakládajících účastenství žalobce.
30. Žalovaný v době posuzování odvolání zjistil, že došlo z převážné většiny ke konzumaci rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť posuzované změny stavby byly již z převážné většiny zkolaudovány a následně převedeny do vlastnictví třetích osob. Tyto skutečnosti osvědčuje kolaudační rozhodnutí č. j. UMO3/26616/21, které správní orgán I. stupně vydal před odvoláním žalobce, a jednotlivé výpisy z katastru nemovitostí. Vzhledem k přechodu vlastnického práva k převážné většině bytového domu, přičemž noví vlastníci jsou v dobré víře, že jejich nemovitosti byly zrealizovány a uvedeny do užívání na základě veřejnoprávních oprávnění vydaných v souladu s právními předpisy, by zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a vrácení věci k novému projednání zjevně nedůvodných námitek žalobce, bylo projevem přepjatého formalismu, neboť by správní orgán I. stupně opět vydal rozhodnutí, kterým by předmětné změny stavby dodatečně povolil.
31. Ustanovení § 84 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též: „*správní řád*“), stanoví povinnost zvláště dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Žalovaný nemohl rozhodnout jinak, než odvolání žalobce zamítnout a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdit. Žalovaný tak dal přednost ochraně dobré víry účastníků, kteří spoléhali na zákonnost rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

Replika žalobce

32. K vyjádření žalovaného k podané žalobě podal žalobce soudu svou repliku. Uvedl v ní, že přestože žalovaný tvrdí opak, stavebník nikdy nedisponoval žádným veřejnoprávním povolením, které by jej opravňovalo k výstavbě bytového domu. V souvislosti s projednávanou věcí byla vydána pouze následující rozhodnutí: územní rozhodnutí ze dne 3. 9. 2014, č. j. VÝST/0671/14/Kk, jímž byly stavebníkovi povoleny stavební úpravy původní stavby spočívající ve výstavbě penzionu se 3 NP s maximální výškou 12,48 m, stavební povolení ze dne 1. 4. 2015, č. j. UMO3/11585/15, jímž bylo stavebníkovi povoleno provést stavební úpravy původní stavby, jejichž výsledkem měla být stavba penzionu s 1 PP a 3 NP a výškou max. 12,48 m, rozhodnutí o změně původní stavby ze dne 11. 2. 2019, č. j. UMO3/05640/19, jímž byla zejména povolena změna užívání na bytový dům v okamžiku, když již původní stavba zanikla a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.
33. Na základě ani jednoho z výše zmíněných rozhodnutí nebyl stavebník oprávněn odstranit původní stavbu. Odstranění kompletního zdiva původní stavby bylo nezákonné, stejně jako pokračující výstavba. Správní orgán I. stupně měl konat, avšak v rozporu se zákonem nekonal a toleroval výstavbu černé stavby.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

34. Jestliže původní stavba zanikla, není možné o ní nadále veřejnoprávně rozhodovat, zákon to neumožňuje. Dojdou-li stavební úpravy tak daleko, že již není patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží původní stavby, rekonstruovaná stavba jako věc v právním slova smyslu zanikne. Na takovou stavební činnost potom nelze nadále pohlížet jako na stavební úpravy původní stavby. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby tak nemohlo být vůbec vydáno, neboť se týká stavebního záměru „*Stavební úpravy a nástavba objektu č. p. X, X*“, který v roce 2019 zanikl. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je tak i příkladem nicotného rozhodnutí ve smyslu § 77 správního řádu. Nicotnost by měla být vyslovena i bez návrhu.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

35. V řízení se vyjádřila osoba zúčastněná na řízení, stavebník, společnost HURPEZ spol. s r. o., která ve svém vyjádření uvedla, že předmětná stavba rozhodně není zaniklou stavbou. Jedná se o stavbu povolenou na místě původní stavby na základě pravomocných rozhodnutí správního orgánu I. stupně, která povolují odstranění původní stavby a novou stavbu bytového domu.
36. K namítanému judikатурnímu odklonu Krajského soudu v Plzni v rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, HURPEZ spol. s r. o. uvedla, že předmětem soudního řízení nebyl věcný přezkum jakéhokoli rozhodnutí správního orgánu, ale otázka, zda správní orgán I. stupně zasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce, tím, že z moci úřední nezačal řízení o odstranění stavby, přičemž soud žalobu ve zmíněném rozsudku žalobu zamítl. Soud neposuzoval, zda je možné černou stavbu zpětně legalizovat v řízení o změně původní stavby. Soud ve svém rozsudku neučinil ani judikатурní odklon namítaný žalobcem, který předmětný rozsudek hrubě zkresluje. Podotkl, že předmětem nynějšího řízení není přezkum zákonnosti zmíněného rozsudku.
37. Žalobce spatřuje parcelaci řízení v tom, že jsou vedena řízení o dodatečném povolení změny stavby, namísto jediného řízení o povolení nové stavby jako celku. V tomto jediném bodě je rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, významný. Soud v něm rozhodl o tom, že není důvod zahajovat řízení o odstranění celé nové stavby. Není-li důvod zahajovat řízení o odstranění celé stavby, není ani důvod vést řízení o dodatečném povolení celé stavby. Není-li stavba nepovolená jako celek, ale jsou nepovolené jenom její dílčí části, o nichž jsou vedena řízení o dodatečném povolení stavby, nelze takový postup správních orgánů spatřovat jako nezákonnou parcelaci řízení. Parcelace řízení navíc není obecně zakázána, nezákonné je pouze takové dělení předmětu řízení, které vede k postupnému získání povolení stavby nebo části stavby, které ve svém souhrnu překračují některý z veřejnoprávních regulativů, což při jejich samostatném posuzování nemusí být zřejmé.
38. Žalovaný správně posoudil důvodnost a legitimitu námitek žalobce, neboť jeho námitky nesplňují náležitosti ani jedné z taxativně vymezených kategorií námitek ve stavebním zákonu. Žalovaný se přesto k námitkám stručně vyjádřil, čímž podpořil úvahy, kterými byl při rozhodování veden. Napadené rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné.
39. Obvinění z předložení padělaného stavebního deníku se nezakládá na pravdě, zároveň toto tvrzení není rozhodné pro právní posouzení důvodnosti žaloby. Je zjevné, že odkaz na dobrou víru v napadeném rozhodnutí se vztahuje zejména na vlastníky jednotek vymezených v předmětné stavbě, na které bylo po kolaudaci převážné části stavby převedeno vlastnické právo a kteří v nich bydlí.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

40. V řízení se vyjádřila i druhá osoba zúčastněná na řízení – Bc. Š. P. Uvedl, že nemá představu, co by po zrušení napadeného rozhodnutí mělo následovat. Byt koupil v dobré víře, v době, kdy byla platná veškerá v té době vydaná stavební povolení. Na byt splácí již několik let hypotéku, současně je jeho bytová jednotka zatížena zástavním právem smluvním ve prospěch banky. V podobné situaci jsou i další jeho spolubydlíci z bytového domu. Není si vědom žádného pochybení svého, ani ostatních vlastníků jednotek v předmětné stavbě.

Jednání ve věci

41. Soud ve věci konal dne 1. 3. 2023 jednání, jehož se zúčastnil zástupce žalobce, Mgr. David Dočekal, advokát (na základě substituční plné moci od Mgr. Andreje Lokajíčka, advokáta), pověřená zaměstnankyně žalovaného, Mgr. Bc. Michaela Cibulková, jednatel osoby zúčastněné na řízení HURPEZ spol. s r. o., J. P., i její zástupce, Mgr. Tomáš Ajgl, advokát, a další osoba zúčastněná na řízení, Bc. Š. P.
42. Zástupce žalobce odkázal na podanou žalobu a shrnul právní argumentaci žalobce. Vyjádřil své přesvědčení, že vzniklá situace je výsledkem neoprávněného postupu stavebníka, v jehož důsledku bylo žalobci upřeno právo oponovat stavebnímu záměru jako celku. Vznikla tak nelegální stavba, která je prostřednictvím dílčích řízení zpětně legalizována. Prostřednictvím žaloby míní také zabránit tomu, aby se podobný nezákonný postup stavebníka a stavebního úřadu opakoval, jelikož již nyní usiluje stavebník o další společné povolení na stavbu ve Chvojové ulici, přičemž oznámení o zahájení společného řízení ze dne 3. 2. 2023 navrhl k důkazu.
43. Pověřená zaměstnankyně žalovaného uvedla, že stavba jako celek nelegální není, což už konstatoval i Nejvyšší správní soud. Nelegální jsou však její dílčí části, které jsou právě předmětem nyní vedených řízení, z jednoho z nich vzešlo i nyní žalobou napadené rozhodnutí.
44. Zástupce osoby zúčastněné na řízení, HURPEZ spol. s r. o. odmítl tvrzení zástupce žalobce o neoprávněném postupu stavebníka. Upozornil také, že všechny námitky uplatněné v žalobě se mívají s předmětem příslušného správního řízení. Nezaznamenal, že by žalobce vůbec konkretizoval, do jakého jeho veřejného subjektivního práva mělo být napadeným rozhodnutím zasaženo.
45. Druhá osoba zúčastněná na řízení, Bc. Š. P., se při jednání k věci nevyjádřila.
46. Soud při jednání neprováděl dokazování. Důkaz napadeným rozhodnutím ani rozhodnutím správního orgánu I. stupně soud neprovedl, neboť tyto jsou součástí správního spisu. Důkazy fotodokumentací průběhu stavby, vyjádřením vedoucího stavebního úřadu a vyjádřením stavebníka považoval soud za nadbytečné, neboť směřovaly k prokázání žalobcových tvrzení o vzniku černé stavby, tedy otázky, která není v nynějším řízení relevantní. Soud neprováděl důkaz ani kasační stížností pana Smitky směřující proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249 a ani tímto samotným rozsudkem. Tento rozsudek je veřejně dostupný na webových stránkách Nejvyššího správního soudu, stejně jako následný rozsudek kasačního soudu ze dne 3. 6. 2022, č. j. 5 As 352/2021-69, kde se s nimi každý může seznámit, přičemž z vyjádření obou sporných stran během jednání plyne, že tak obě učinily a závěrů obsažených v těchto rozhodnutích si jsou vědomy. Nebylo proto potřeba tyto listiny k důkazu provádět. Jako nadbytečné a v nynější věci nerelevantní soud vyhodnotil i důkazní návrhy přehledem naměřených teplot v rozhodném období (míněno 27. 2. 2017 – 6. 3. 2017), vyjádření Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

jednatele společnosti OPTYS spol. s r. o. ze dne 1. 10. 2021 a také rozhodnutím Magistrátu města Plzně ze dne 12. 11. 2020, č. j. MMP/291604/20. Tyto důkazní návrhy totiž směřovaly k prokázání skutečností týkajících se výstavby samotného objektu v Chvojové ulici 132/5, respektive k tomu, že stavba měla být realizována dle žalobce nelegálně. Tyto skutečnosti ale rovněž vybočují z předmětu tohoto řízení, neboť nemají přímý vztah k řízení o dodatečném povolení změny stavby, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí, a potenciálně z nich plynoucí zjištění by tak nebyla způsobilá jakkoli ovlivnit rozhodnutí v této věci. Žalobce pak ve svém vyjádření ze dne 6. 2. 2023 navrhl k důkazu územní rozhodnutí ze dne 3. 9. 2014, č. j. VŠT/0671/14/Kk, a stavební povolení ze dne 1. 4. 2015, č. j. UMO3/11585/15. Prostřednictvím těchto důkazních návrhů žalobce mínil prokazovat své tvrzení o tom, že stavebník nebyl oprávněn odstranit původní stavbu, coby předpoklad svého širšího argumentu, podle něhož nebylo možné povolit dodatečnou změnu stavby, která zanikla. Soud však dospěl k závěru, že otázky spojené s odstraněním původní stavby (a tvrzenou nelegálností stavby současné) přesahují rámec nynějšího řízení. Napadené rozhodnutí vzešlo z jiného řízení, tedy o dodatečném povolení změny stavby. Navíc jsou žalobcova tvrzení o nelegálnosti současné stavby v rozporu se zjištěními, k nimž dospěl jak Krajský soud v Plzni, tak Nejvyšší správní soud ve svých shora citovaných pravomocných rozsudcích. Z těchto důvodů by ani zjištění plynoucí z navržených důkazů nemohla ovlivnit rozhodnutí soudu v této věci.

Posouzení věci

47. S ohledem na vymezení žalobních bodů považuje soud za vhodné nejprve stručně rekapitulovat, na jakých základech stojí žalobou napadené rozhodnutí. Žalovaný v něm vyšel z rozsahu dodatečně povolovaných a již zrealizovaných změn stávajícího objektu, které rozdělil na ty, jež se odehrály uvnitř objektu, a jedinou změnu, která se týká vnějšího obvodu budovy, a sice zrcadlové přemístění vjezdu a průjezdu domem do dvora. Současně žalovaný naznal, že žalobce je vlastníkem pozemku p. č. X v k. ú. X, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. XA, přičemž se jedná o pozemek ležící západním směrem přes Chvojovou ulici přímo proti objektu, na jehož vnějším obvodě v úrovni 1. NP byly provedeny dodatečně povolované změny. Přístup na žalobcův pozemek i do jeho rodinného domu je právě z Chvojové ulice. Z toho důvodu měl dle názoru žalovaného být žalobce stavebním úřadem vzat mezi účastníky řízení o dodatečném povolení v předmětné věci. Posuzovanými stavebními úpravami na vnějším obvodě objektu v úrovni 1. NP mohlo být totiž dotčeno jeho vlastnické právo k sousednímu pozemku a stavbě. Žalovaný dále zkonstatoval, že žalobcovo odvolání coby opomenutého účastníka řízení je přípustné a včasné.
48. Žalovaný poté uvedl, že předmětné změny stávající stavby bytového domu byly z převážné většiny uvedeny do užívání a jednotlivé bytové jednotky v 2. NP a 3. NP objektu byly převedeny do vlastnictví třetích osob, což plyne z Katastru nemovitostí a je osvědčeno kolaudačním rozhodnutím ze dne 12. 7. 2021, č. j. UMO3/26616/21, vydaným tedy ještě před tím, než žalobce podal odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Toto rozhodnutí tak již bylo z převážné většiny konzumováno.
49. Tento závěr pak žalovanému posloužil jako podklad k právní úvaze, jež vychází z aplikace § 84 odst. 3 věty první správního řádu, podle níž: „*Při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře.*“ Žalovaný dovodil, že jak stavebník, tak třetí osoby, které nabyly jednotky v bytovém domě, byli v dobré víře, že nemovitosti byly zrealizovány a uvedeny do užívání na základě

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

veřejnoprávních oprávnění vydaných v souladu s právními předpisy. U stavebníka má tato dobrá víra dle žalovaného původ v samotném rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, které nabylo právní moci dne 30. 12. 2020 a na jehož základě požádal o vydání kolaudačního rozhodnutí, jež bylo rovněž v mezidobí vydáno. Dále žalovaný vyšel ze závěrů obsažených v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 4 As 126/2013-37, a ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 111/2012-13, a uzavřel, že je na místě upřednostnit dobrou víru a právní jistotu stavebníka a nabyvatelů jednotek v bytovém domě před procesní obranou proti neoznámenému rozhodnutí. Následně žalovaný vypořádal žalobcem uplatněné odvolací námitky, když uzavřel, že stavebník měl veřejnoprávní oprávnění odstranit původní stavbu a vystavit stavbu novou, což vyplývá i z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249; ostatní námitky týkající se procesních pochybení stavebního úřadu při stanovování okruhu účastníků jiných správních řízení, tvrzené procesní parcelace řízení, tvrzeného zániku stavebního povolení vyhodnotil jako nelegitimní, přičemž jako nelegitimní by byly vyhodnoceny i tehdy, pokud by byly uplatněny v řízení před správním orgánem I. stupně, protože překračují rozsah účastenství žalobce v řízení o dodatečném povolení předmětných změn stávajícího objektu na adrese X, což plyne z aplikace § 89 odst. 4, § 114 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 2 stavebního zákona.

50. K jednotlivým argumentům obsaženým v žalobě soud uvádí následující.
51. Pokud jde o část druhou žaloby (prvou část tvoří pouze úvod bez relevantní argumentace), jejím převážným obsahem je kritický komentář žalobce týkající se průběhu výstavby bytového domu a postupu stavebního úřadu. Soud však nemůže žalobci přisvědčit v jeho tvrzení, že by se v rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, jakkoli odklonil od ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, a vytvořil tak jakousi novou právní konstrukci. To nejlépe prokazuje ta skutečnost, že kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2022, č. j. 5 As 352/2021-69, coby nedůvodná zamítnuta. Pro přehlednost tohoto rozsudku pak soud jen konstatuje, že v označené věci se tamější žalobce (odlišný od nynějšího žalobce, avšak zastoupený týmž zástupcem) domáhal ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, který spatřoval v tom, že nebylo zahájeno řízení o odstranění celé stavby bytového domu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že v dané věci je *„zcela určující to, že stavebník disponuje územním rozhodnutím a (několika) na něj navazujícími povoleními, které definují současný stav věci – existující pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu nelze přehlížet. Na základě těchto rozhodnutí byl stavebník oprávněn provést konkrétní (v nich definované) stavební úpravy a následně také změny stavby, přičemž tato pravomocná rozhodnutí nelze „obcházet“ podáním zásahové žaloby.“* Jinými slovy řečeno, tamější žalobce se pokusil důsledky své procesní neaktivity v příslušných řízeních (v době rozhodování Nejvyššího správního soudu disponoval stavebník územním rozhodnutím, stavebním povolením, rozhodnutím o změně stavby před dokončením a dodatečným povolením změny stavby) napravit prostřednictvím řízení o zásahové žalobě, v jehož rámci chtěl docílit „zpětného“ přezkumu těchto pravomocných rozhodnutí.
52. Žalobce pak poněkud dezinterpretuje závěry, ke kterým dospěl Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, když uvádí, že *„Svůj [rozuměj: Krajského soudu v Plzni, pozn. soudu] judikaturní odklon tedy doplnil o požadavek, že sousedé stavby mají právo uplatnit veškeré námitky vůči novostavbě právě v rámci řízení o dodatečném povolení změn zaniklé Původní stavby, ve kterém mají být řádně vypořádány.“* To však není pravda. V citovaném rozsudku bylo konstatováno následující: *„Stavební úřad nezkrátil nezákonně práva žalobce tím, že nezahájil řízení o odstranění celé nové stavby,*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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.“ Jinak řečeno, Krajský soud v Plzni žalobci nesdělil, že může uplatňovat veškeré své námitky vůči novostavbě v rámci řízení o dodatečném povolení změny stavby, ale jen to, že může uplatňovat své námitky proti stavebnímu záměru za splnění všech zákonných podmínek. Mezi tyto zákonem stanovené podmínky patří samozřejmě také omezení okruhu přípustných námitek, pokud je zákon pro to které řízení stanoví. V takovém případě pochopitelně není soud oprávněn stanovený okruh přípustných námitek mimo takové zákonné meze rozšiřovat a zavazovat správní orgán k vypořádání takto „nad rámec“ uplatněných námitek, notabene rozsudkem, který byl vydán v jiné věci jiného žalobce. Jak navíc plyne z uvedené citace, ani se o to nepokusil.

53. Z těchto důvodů je nutno za poněkud paušální považovat žalobcovo tvrzení, že žalovaný nevypořádal řádně jeho námitky uplatněné v řízení o dodatečném povolení změn stavby, čímž zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností a nezákonností. Je totiž třeba zkoumat, jaké konkrétní námitky žalobce uplatnil, zda tyto námitky byly vypořádány a případně s jakým zdůvodněním. Teprve až porovnání způsobu a odůvodnění jejich (ne)vypořádání s relevantní právní úpravou může dát odpověď na otázku, zda žalovaný postupoval zákonně nebo nezákonně. Žalobce však v této části své žaloby žádné konkrétní nevypořádané námitky neuvedl.
54. Část třetí žaloby je shrnutím procesního průběhu řízení o dodatečném povolení změn stavby, z něhož vzešlo žalobou napadené rozhodnutí. K ní je třeba uvést, že ve věci není sporu, že již správní orgán I. stupně, tedy Úřad městského obvodu Plzeň 3, měl se žalobcem jednat jako s účastníkem tohoto řízení. Bylo jeho procesním pochybením, že tak neučinil; konstatoval to sám žalovaný, když do napadeného rozhodnutí (str. 3-4) zahrnul právní argumentaci, která jednoznačně svědčí ve prospěch žalobcova účastenství. Ostatně proto žalovaný vyhodnotil žalobcovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nejen za přístupné, ale i za včasné (str. 4 napadeného rozhodnutí), a to podle právní úpravy dopadající na odvolání tzv. opomenutých účastníků obsažené v § 84 správního řádu.
55. Ve čtvrté části své žaloby namítá žalobce, že jeho námitky uplatněné ve správním řízení měly být vypořádány, což se však nestalo. Takový postup žalovaného je dle žalobce v rozporu se zákonem a se závazným právním názorem Krajského soudu v Plzni vyjádřeným v rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249.
56. Jak už soud uvedl výše, žalobce nesprávně interpretuje závěry, ke kterým dospěl Krajský soud v Plzni ve shora citovaném rozsudku. Krajský soud v Plzni v citovaném rozsudku neuvedl, že by byly správní orgány povinny vypořádat jakékoli námitky, které by snad žalobce minil uplatnit vůči stavbě celého bytového domu, kterou sám považuje za nelegální (když o ní hovoří jako o stavbě černé) právě v řízení o dodatečném povolení změny části této stavby. Naopak, Krajský soud v Plzni v označeném rozsudku zcela jasně uvedl, že žalobce (či jiný účastník příslušného řízení) má právo uplatnit své námitky vůči stavbě v za splnění všech zákonných podmínek. Jelikož však žalobce v žalobě současně namítl, že jeho odvolací námitky nebyly vypořádány ani v souladu se zákonem, konstatuje soud následující.
57. Ve věci bylo vedeno řízení o dodatečném povolení změny stavby.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

58. Podle § 129 odst. 2 věta šestá stavebního zákona: „*Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.*“
59. Uplatňování námitek ve stavebním řízení je upraveno v § 114 stavebního zákona.
60. Dle § 114 odst. 1 věta první stavebního zákona: „*Účastník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě.*“
61. Uplatňování námitek v územním řízení je upraveno § 89 stavebního zákona.
62. Podle § 89 odst. 4 věta druhá stavebního zákona: „*Osoba, která může být účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) a b), může uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým může být její právo přímo dotčeno.*“
63. Obě posledně citovaná ustanovení, tj. § 114 odst. 1 i § 89 odst. 4 stavebního zákona také shodně stanoví, že k námitkám, které překračují v nich stanovený rozsah, se nepřihlíží.
64. Citovanými ustanoveními stavebního zákona je vymezen rozsah námitek, které může účastník řízení o dodatečném povolení změny stavby uplatnit. Pokud pak Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. 6. 2012, č. j. 9 As 10/2012-22, ve vztahu k námitkám uplatňovaným účastníky stavebního řízení uvedl, že se tyto musejí týkat té stavby, která je v daném stavebním řízení projednávána, tj. té stavby, kterou žadatel ve své žádosti vymezil, a že námitky, jež mohly a měly být uplatněny v územním řízení, nemohou být úspěšně uplatňovány v řízení stavebním, lze z toho pro námitky uplatňované v řízení o dodatečném povolení změny stavby vyvodit, že námitky, které v něm mohou být uplatňovány (v citovanými ustanoveními stanovené šíři), se musejí nutně týkat právě té změny stavby, která má být v daném řízení podle žádosti stavebníka povolena, a že nemůže jít o takové námitky, které mohly a měly být uplatněny v jiných řízeních. Tento zákonný rámec je součástí i oněch zákonných podmínek, za jejichž splnění byl žalobce oprávněn uplatnit své námitky, jak uvedl Krajský soud v Plzni v žalobcem zmíněném rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249.
65. Námitky, které žalobce v nyní řešené věci vznesl v rámci svého odvolání, byly přitom shledány coby uplatněné v rozporu právě se shora vymezenými podmínkami, tedy jako překračující rámec, ve kterém byl žalobce oprávněn námitky v řízení o dodatečném povolení změny stavby uplatňovat. Žalobce ve své žalobě nehovoří o konkrétní odvolací námitce (ze správního spisu a z odůvodnění napadeného rozhodnutí je patrné, že jich uplatnil více), ale hovoří obecně o vypořádání „všech“ námitek, tedy nekonkretizuje, v čem bylo vypořádání každé z nich vadné. Jelikož je soud zásadně vázán rozsahem vymezením žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a není oprávněn žalobní body za žalobce domýšlet či dotvářet, vypořádá žalobní argumentaci, jak byla uplatněna.
66. Z obsahu odvolání, které žalobce v posuzované věci proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně uplatnil, vyplývá, že žalobce tvrdil, že není možné povolit změnu a přestavbu již zaniklé stavby. V tomto směru ve zkratce uvádí, že stavebník protiprávně zcela odstranil původní stavbu a vybudoval stavbu zcela novou. K této námitce žalovaný v napadeném rozhodnutí sdělil, že stavebník disponoval veřejnoprávním oprávněním odstranit původní stavbu a vystavit stavbu novou. Jak současně uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 6. 2022, č. j. 5 As 352/2021-69 (jímž byla zamítnuta kasační stížnost směřující proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

249): „*Jak již bylo opakovaně uvedeno výše, stavebník disponuje územním rozhodnutím, stavebním povolením, rozhodnutím o změně stavby před dokončením a dodatečným povolením změny stavby. Argumentoval-li stěžovatel tím, že tato povolení neopravňovala stavebníka původní stavbu zbourat, měl primárně brojit proti těmto povolením, a to přímo ve správním řízení, jejichž výsledkem tato rozhodnutí byla, příp. žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Vydaná pravomocná povolení totiž nelze bez dalšího pominout (...).*“ Pokud tedy žalobce znovu v řízení o dodatečném povolení změny stavby uplatňoval námitky, jež měly být uplatněny v řízeních, z nichž vzešla ta rozhodnutí, jež ve svém souhrnu opravňovala stavebníka ke zbourání původní stavby, zcela evidentně vybočuje ze zákonných mezí, v nichž lze v řízení o dodatečném povolení změny stavby námitky uplatňovat. Nejde totiž o nic jiného, než o snahu opět jiným způsobem (než který byl uplatněn v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve věci vedené u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 77 A 17/2021) obejít již pravomocná rozhodnutí a domoci se jejich „zpětného“ přezkumu ve zcela jiném správním řízení. Žalovaný tedy s touto odvolací námitkou naložil správně. V jeho postupu přitom nelze spatřovat přepjatý formalismus, jak tvrdí žalobce. Naopak, vyhovění této námitce, resp. připuštění námitek, jež měly směřovat proti jiným rozhodnutím, do řízení o dodatečném povolení změny stavby, by toto řízení zcela rozvrátilo, navíc by došlo k fatálnímu narušení právní jistoty všech účastníků předchozích správních řízení a důvěry v pravomocná správní rozhodnutí.

67. Nepřípadný je v této souvislosti žalobcův poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, z něhož žalobce cituje pasáž týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů. V projednávané věci nedošlo k tomu, že by byla žalobcova argumentace žalovaným oslyšena, ale jeho námitky byly shledány nepřípustnými, neboť vybočovaly z rámce, ve kterém mohly být uplatněny. Jde tedy o jinou situaci, než na kterou dopadá žalobcem citovaná pasáž rozsudku kasačního soudu. Nad rámec uvedeného soud pouze podotýká, že ani námitky, které vybočují z rámce, v němž mohou být v konkrétním řízení uplatněny, není možno v odůvodnění správního rozhodnutí zcela přejít, jako by jich vůbec nebylo. Takový postup správního orgánu by odporoval jeho povinnosti uvést v odůvodnění svého rozhodnutí mj. i informaci o tom, jak se vypořádal s námitkami účastníků řízení, stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu. V projednávané věci však k ničemu takovému nedošlo.
68. Se žalobcem nelze souhlasit ani v tom, že by žalovaný nesprávně aplikoval závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, č. j. 4 As 126/2013-37. Žalovaný závěry tohoto rozsudku použil na podporu svého argumentu, podle něhož byl stavebník bytového domu v dobré víře v právní moc rozhodnutí správního orgánu I. stupně (žalobcovo posléze podané odvolání proti němu bylo shledáno přijatelným a včasným toliko proto, že žalobce byl opomenutým účastníkem daného řízení) mj. proto, že účastník správního řízení není odpovědný za správné vymezení účastníků řízení. Nelze mu proto přičítat k tíži, pokud správní orgán při vymezování okruhu účastníků řízení pochybí, a následně vyjde najevo, že na určitém rozhodnutí v důsledku podání odvolání opomenutým účastníkem byla nesprávně vyznačena doložka právní moci. Žalovaný správně poukazuje na to, že Nejvyšší správní soud v daném rozsudku uvedl: „*Tento výsledek [totiž, že odvolací správní orgán „přistoupil výjimečně k tomu, že rozhodnutí stavebního úřadu nezrušil, nýbrž sám odstranil zjištěné procesní pochybení spočívající v opomenutí stěžovatele v řízení před stavebním úřadem“], posouzení žalovaného byl i v souladu se zásadou proporcionality, neboť žalovaný (byť v rámci odvolacího řízení) umožnil stěžovateli řádně uplatnit námitky proti povolované změně stavby, seznámil jej s podklady rozhodnutí a umožnil stěžovateli se k podkladům řádně vyjádřit a především své rozhodnutí o stěžovatelem uplatněných námitkách pečlivě odůvodnil.*“ Ani z této citace Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

nicméně nelze dovodit, že by měl účastník řízení o dodatečném povolení změny stavby disponovat právem uplatnit v tomto řízení i námitky, které se vymykají vymezení obsaženému v § 129 odst. 2 ve spojení s § 114 odst. 1 a § 89 odst. 4 stavebního zákona (arg. „*uplatnit námitky proti povolované změně stavby*“, tedy nikoli celé stavbě jako takové). Nepochybně je nutno trvat na tom, aby (byť správním orgánem I. stupně opomenutý) účastník řízení o dodatečném povolení změny stavby měl možnost uplatnit námitky proti povolované změně stavby, ale právě jen proti ní, nikoli také ještě i proti jiným skutečnostem, které navíc měly a mohly být uplatněny v jiných správních řízeních.

69. Soud ani nemá za to, že způsob, kterým bylo naloženo s námitkami uplatněnými žalobcem v napadeném rozhodnutí, je projevem privilegia černého stavebníka, jak uvedl žalobce. Skutečnost, že v řízení o dodatečném povolení změny stavby mohou být účastníky uplatňovány právě jen ty námitky, které se týkají povolované změny stavby, vyplývá ze zákona a tato zákonná úprava vychází z procesní logiky a z respektu k pravomocným správním rozhodnutím.
70. Žalovaný pak stejným způsobem správně naložil i s dalšími odvolacími námitkami, jež žalobce uplatnil ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Jednalo se o námitku tzv. parcelace správních řízení, resp. povolování černých staveb „salámovou“ metodou a tvrzeným zánikem stavebního povolení ještě před zahájením samotné stavby. Jelikož žalobce ve své žalobě nijak konkrétně nebrojil proti vypořádání těchto námitek, soud pouze konstatuje, že i ty zcela zjevně vybočují z vymezení přípustných námitek v řízení o dodatečném povolení změny stavby podle § 129 odst. 2 ve spojení s § 114 odst. 1 a § 89 odst. 4 stavebního zákona.
71. Část pátá žaloby je pak pokračováním v polemice, v jejímž rámci žalobce usiluje o „projednatelnost“ svých námitek uplatněných v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ačkoliv ty zjevně vybočují ze zákonných mezí. Žalobce však ve své argumentaci pomíjí, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení o dodatečném povolení změny části stavby, pročez nesprávně aplikuje závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2015, č. j. 5 As 58/2013-215, neboť ty byly vysloveny ve vztahu k dodatečnému povolení *celé* stavby. Je-li vedeno řízení o dodatečném povolení celé stavby, pak existuje logický požadavek, aby bylo jejím účastníkům umožněno uplatňovat námitky v rozsahu dopadajícím na *celou* stavbu. V projednávané věci se však nejednalo o dodatečné povolení celé stavby, ale toliko *specifikovaných změn* stavby, a proto byl žalobce oprávněn v tomto řízení uplatňovat jen námitky vztahující se k těmto *specifikovaným změnám*. Je třeba znovu upozornit, že dané správní řízení probíhalo za situace, kdy již stavebník disponoval územním rozhodnutím, stavebním povolením, rozhodnutím o změně stavby před dokončením a dodatečným povolením změny stavby, jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 6. 2022, č. j. 5 As 352/2021-69. Žalobce tedy mohl a měl uplatnit své námitky v příslušných řízeních, v nichž byly tyto námitky relevantní. Řízení o konkrétních, v žádosti o dodatečné povolení změn stavby vymezených změnách, neotevřelo procesní prostor pro uplatnění námitek k jiným otázkám, které mohly a měly být uplatněny v jiných řízeních, byť by se i dotýkaly téhož stavebního projektu v širokém slova smyslu.
72. Nepřípadný je také odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 6 As 190/2016-36, který po skutkové stránce vycházel ze situace, v níž došlo bez příslušného veřejnoprávního povolení k vybudování komplexu budov s jednotícím záměrem, aby náležely k zoologické zahradě, přičemž jejich stavebník chtěl docílit jejich legalizace s argumentem, že jednotlivé stavby samy o sobě mohou představovat z hlediska posuzování jejich souladnosti s územním plánem zcela jiný typ staveb, které by bylo Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

možné dodatečné povolit. To je skutkově zcela odlišná situace od nyní projednávané věci.

73. Pokud se týče žalobcova odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, pak je třeba přihlédnout k tomu, že v něm řešené věci byly dodatečně povoleny takové změny stavby, o nichž účastnice řízení tvrdila, že způsobují poškození jejího majetku, konkrétně zavlhání jejího domu. Městský soud v Praze tehdy zrušil rozhodnutí o dodatečném povolení takové změny stavby s tím, že „v dané věci existuje ohledně vlivu provedených stavebních úprav na dům žalobce řada nejasností, zejména, avšak nikoli výhradně, ohledně později zasypaného výkopu provedeného v některé z dřívějších fází stavby.“ Nejvyšší správní soud pak v citovaném rozsudku souhlasil s Městským soudem v Praze, když poukázal na jeho závěr, podle něhož: „*Jelikož byly stavební úpravy provedeny bez potřebného povolení, a to dokonce opakovaně, je povinností stavebníka v řízení o jejich dodatečném povolení prokázat, že nejsou v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu a s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem, a stavební úřad je může dodatečně povolit jen v případě splnění této podmínky. Nebude-li přitom možné skutečný stav věci – vliv stavebních úprav na nemovitost žalobce – dodatečně zjistit, musí nést důsledky tohoto stavu osoba, jež jej svou nezákonnou stavební činností způsobila, nikoli vlastníci sousedních nemovitostí.*“ Parcelace správních řízení pak byla shledávána v tom, že „*Řízení o odstranění stavby zahájil [stavební úřad] zvlášť pro změnu stavby rodinného domu a zvlášť pro ostatní nepovolené stavby, ačkoliv tyto stavby byly vybudovány společně ve stejném časovém období a funkčně spolu souvisejí – zpevněné plochy obklopují rodinný dům, obě venkovní schodiště přiléhají k jeho štítovým zdem a umožňují překonat výškový rozdíl mezi ulicí a zahradou umístěnou za domem a konečně opěrné zdi rozdělují tuto zahradu na několik teras. Navíc spojení obou řízení se opakovaně dožadoval i sám stavebník s odůvodněním, že je náročné se v nich orientovat.*“ Navíc Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku výslovně konstatoval, že by ani toto rozdělení správních řízení samo o sobě nemuselo vést k závěru o nezákonnosti postupu stavebního úřadu, ale „*Vážné pochybnosti však vyvolává skutečnost, že stěžovatel obhájí striktně oddělené posuzování účinků jednotlivých staveb na nemovitost žalobce, ačkoliv žalobcova předchůdkyně se naopak dožadovala komplexního hydrotechnického posouzení.*“
74. Na podkladě těchto citací je nutno uzavřít, že ani argumentace tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu není v projednávané věci přílehavá. Především v projednávané věci se žalobce nedomáhá projednání námitek, které by se věcně upínaly k samotným změnám stavby, jež byly správními orgány povoleny, tím méně tvrdí, že by mu tyto změny působily škody na majetku. To přitom není formalistické hledání skutkového odlišení, ale zcela zásadní důvod, proč žalobce se svými námitkami ve správním řízení neuspěl a ani nemohl uspět. Pokud by totiž uplatnil námitky toho typu, o něž se jednalo ve věci řešené Nejvyšším správním soudem, nebylo by pochybností, že je musí správní orgány vypořádat. Takové námitky by totiž spadaly do okruhu vymezeného podle § 129 odst. 2 ve spojení s § 114 odst. 1 a § 89 odst. 4 stavebního zákona. Žalobce se však snaží zajistit si „projednatelnost“ námitek, které věcně vůbec nespadají do řízení o dodatečném povolení změny stavby, ale měly a mohly být uplatněny v jiných řízeních. Nadto v nyní řešeném případě ani nebyl důvod pro zahájení řízení o odstranění celé stavby, což už rovněž konstatoval jak Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, a také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 3. 6. 2022, č. j. 5 As 352/2021-69. Žalobce se tedy nemůže za této situace domáhat projednání a vypořádání svých námitek s argumentem, že správní orgány „parcelují“ řízení o odstranění stavby, které mělo být vedeno vcelku. Taková argumentace je v rozporu se skutečnostmi, jež již byly pravomocně konstatovány i soudy.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

75. Konečně nedůvodná je i šestá část žaloby, v níž žalobce tvrdí, že stavebník nemohl být v dobré víře, neboť stavbu fakticky zahájil až v době, kdy již nedisponoval platným stavebním povolením. Toto své tvrzení navrhl žalobce prokázat prostřednictvím stavebního deníku, v němž jsou uvedeny nesprávné údaje týkající se panujících teplot v období 27. 2. 2017 až 6. 3. 2017, přičemž z vyjádření jednatele společnosti OPTYS spol. s r. o., která stavební deník vyrobila, plyne, že ten nemohl být použit dříve než v červnu 2018, kdy byl vyroben.
76. Kromě toho, že tato část žalobní argumentace je v podstatě polemikou s rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021-249, je třeba uvést, že tato námitka rovněž přesahuje okruh námitek, jež mohou uplatňovat účastníci řízení o dodatečném povolení změny stavby podle § 129 odst. 2 ve spojení s § 114 odst. 1 a § 89 odst. 4 stavebního zákona.
77. Připomenout je také třeba to, že žalovaný hovoří o dobré víře stavebníka toliko ve smyslu dobré víry vztahující se k právní moci rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a to v rámci posuzování odvolání žalobce podle § 84 odst. 3 správního řádu. Toto ustanovení ukládá, aby při vedení řízení po podání odvolání opomenutým účastníkem bylo zvláště dbáno oprávněných zájmů účastníků, kteří jsou v dobré víře. Otázka dobré víry stavebníka v průběhu realizace samotné stavby (nikoli jejích změn), k níž směřují námitky žalobce opírající se o tvrzené nedostatky stavebního deníku, je tak v projednávané věci irelevantní. Zcela pak žalobce pomíjí dobrou víru nabyvatelů vymezených bytových jednotek, kterou ovšem nelze z hlediska zákonných požadavků dopadajících na řízení po podání odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení zakotvených v § 84 odst. 3 správního řádu z relevantní právní úvahy vypustit. Pokud pak žalobce uvedl při jednání, že dobrá víra zainteresovaných by měla být zkoumána až v případném řízení o odstranění celé stavby, tomuto jeho názoru nelze přisvědčit, neboť soudy již shledaly, že zde není důvod pro zahájení a vedení řízení o odstranění celé stavby.

Závěr a náklady řízení

78. Soud dospěl závěru, že žaloba, jíž se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, není důvodná, výrokem I. tak žalobu zamítl.
79. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalovaný, neboť žaloba byla soudem zamítnuta. Žalovaný je nicméně správním orgánem, který podle příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu nemá právo na náhradu těch nákladů, které nepřevyšují náklady spojené s výkonem jeho běžné úřední činnosti. Soud nezjistil, že by nějaké takové náklady žalovaný v souvislosti s probíhajícím řízením vynaložil. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
80. Při stanovování náhrady nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení soud postupoval v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., dle něhož: *„osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil.“* Osobám zúčastněným na řízení nevznikly žádné náklady, neboť jim soud neukládal žádné povinnosti. Výrokem III. tohoto rozsudku tak soud rozhodl, že osobám

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 1. března 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu