



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Marcely Uhříčkové a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **JUDr. L. S.**  
bytem X  
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Mašlejem  
sídlem Říčská 456/10, 118 00 Praha 1

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

za účasti: **město Jesenice**  
sídlem Budějovická 303, 252 42 Jesenice  
zastoupené advokátem Mgr. Martinem Žákem  
sídlem Šlikova 550/6, 169 00 Praha 6

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2023, č. j. 048352/2023/KUSK,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 8. 6. 2023, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Jesenice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 18. 11. 2022, č. j. MUJ/13052/2022/Vit (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

2. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím povolil změnu stavby nazvané „*rodinný dům S4*“ na pozemku p. č. XA v katastrálním území X (dále jen „stavba S4“ a „stavební pozemek“) před dokončením, spočívající v prodloužení termínu dokončení stavby S4 do dvou let ode dne právní moci prvostupňového rozhodnutí. Učinil tak na základě žádosti společnosti OMAP ESTATE s. r. o. (dále jen „stavebník“), která dne 9. 9. 2021 požádala o prodloužení termínu dokončení stavby S4 stanoveného v rozhodnutí ze dne 19. 8. 2003, č. j. 330/1 – 707/03/Š, jímž bylo vydáno stavební povolení na stavbu rodinných domů S1 až S18 včetně dvougaráží a přípojek inženýrských sítí na pozemcích p. č. XB, XC až XD, XE až XF a XG až XH v katastrálním území X, jež nabylo právní moci dne 11. 9. 2003 (dále jen „stavební povolení“).
3. Žalobkyně vlastní pozemek, který sousedí se stavebním pozemkem, a byla účastníkem správního řízení o změně stavby S4 před dokončením.

### Obsah žaloby

4. Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Má za to, že obě rozhodnutí jsou nezákonná a správní řízení, které předcházelo jejich vydání, bylo zatíženo vadami, čímž byla žalobkyně zkrácena na svých právech. Namítá nezákonnosti i nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
5. Stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí uzavřel, že stavbu S4 považuje za součást většího souboru staveb tvořeného rodinnými domy S1 až S18. Jelikož některé z těchto samostatných rodinných domů již byly vystavěny, dovodil stavební úřad, že touto výstavbou byly splněny podmínky realizace i dalších, dosud nevystavěných samostatných rodinných domů, jež jsou předmětem stavebního povolení, a to včetně stavby S4. Žalobkyně se však domnívá, že stavební úřad i žalovaný nesprávně pokládali stavbu S4 za součást souboru staveb, protože dospěli k mylnému závěru ohledně trvajících platnosti stavebního povolení ve vztahu ke stavbě S4.
6. Žalobkyně tvrdí, že stavbu S4 nelze považovat za součást souboru staveb ve smyslu § 2 odst. 8 a 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „stavební zákon“), neboť není závislá či podmíněná jinými realizovanými či plánovanými stavbami rodinných domů S1 až S18. Dle definice ve stavebním zákoně musí soubor staveb obsahovat stavbu hlavní a stavbu vedlejší, které spolu vzájemně souvisí. I judikaturou bylo dovozeno, že soubor staveb představuje ustálený výraz označující více staveb vzájemně funkčně a prostorově souvisejících, v nichž lze rozlišit stavbu hlavní a vedlejší či doplňkovou (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 8 As 112/2016-60, a ze dne 13. 1. 2022, č. j. 4 As 202/2021-44). Stavba hlavní přitom určuje účel výstavby souboru staveb, zatímco vedlejší stavby slouží stavbě hlavní, doplňují ji a zabezpečují její funkčnost. Při hodnocení, zda se jedná o soubor staveb, je tedy nezbytné posuzovat celkovou funkční provázanost mezi jednotlivými stavbami, přičemž musí být zřejmé, že účel a možnosti stavby hlavní jsou podmíněny existencí staveb vedlejších (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 2. 2022, č. j. 25 Co 214/2021-783). Dle žalobkyně je současně potřeba vycházet z toho, že soubor staveb od sebe nelze oddělit tak, aby mohly vzniknout dvě stavby hlavní. Existence rodinných domů S1 až S18, včetně stavby S4, však není vzájemně podmíněna, tyto stavby spolu funkčně ani prostorově nesouvisí a zároveň nejsou vůči sobě hlavními a vedlejšími stavbami. Naopak si jsou všechny rodinné domy navzájem rovnocenné. Žalobkyně se proto domnívá, že stavba S4 je samostatnou stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, nikoliv součástí souboru

staveb. Tento závěr podle ní vyplývá i ze stavebního povolení, jež stanovilo podmínky, za nichž může být každý z rodinných domů S1 až S18 vystavěn, a to individuálně pro každý jednotlivý stavební záměr.

7. Platnost stavebního povolení je podle žalobkyně vázána na dokončení jednotlivých povolovaných staveb (včetně stavby S4) ve lhůtě 2 let od nabytí právní moci stavebního povolení, tj. ode dne 11. 9. 2003, což vyplývá z bodu 9 stavebního povolení. Povinností stavebníka tedy bylo dokončit výstavbu všech rodinných domů S1 až S18 nejpozději do dne 11. 9. 2005. Ze správního spisu a zejména z prvostupňového rozhodnutí však vyplývá, že stavba S4 dosud nebyla zahájena, tím méně pak dokončena. Jelikož stavba S4 není součástí souboru staveb, uplatní se pro její režim i běh lhůt a dob právní úprava zcela nezávislá na ostatních samostatných rodinných domech S1 až S18. Žalovaný se proto mylí, když v napadeném rozhodnutí uvádí, že stavební povolení je stále platné.
8. Taktéž z § 115 odst. 4 stavebního zákona dle mínění žalobkyně vyplývá, že pouze tehdy, pokud stavebník zahájí stavbu ve lhůtě 2 let ode dne nabytí právní moci stavebního povolení (v posuzované věci do dne 11. 9. 2005), stavební povolení nepozbývá platnosti. Naopak platí, že nebyla-li stavba ve stanovené lhůtě zahájena, stavební povolení pozbude platnosti. Zákonná úprava sice umožňuje stavebníkovi podat žádost o prodloužení doby platnosti stavebního povolení, žádost však musí být podána včas před uplynutím doby platnosti stavebního povolení (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 5. 2018, č. j. 30 A 61/2016-107, a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 11. 2021, č. j. 59 A 66/2021-109). Žalovaný však přes zjevnou opožděnost stavebníkovy žádosti uzavřel, že nedošlo k zániku platnosti stavebního povolení, přičemž žalobkyně má tento právní názor za zcela nesprávný. Žalobkyně v této souvislosti připomíná, že stavebník musí disponovat platným stavebním povolením, aby mohl provést změnu stavby před jejím dokončením (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2019, č. j. 46 A 19/2017-101).
9. Žalobkyně podotýká, že ačkoliv je možné podat žádost o prodloužení termínu dokončení stavby v režimu změny stavby před dokončením podle § 118 stavebního zákona (jak podle ní plyne z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 220/2004-45, publikovaného pod č. 1156/2007 Sb. NSS, či z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2022, č. j. 5 As 164/2022-22), je vždy nutné, aby tato žádost byla podána před uplynutím původní lhůty pro dokončení stavby, tedy pouze za platnosti stavebního povolení (v této souvislosti přiměřeně odkazuje na bod 16 rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 8. 2019, č. j. 48 A 158/2017-44). Toto však dle žalobkyně v posuzovaném případě splněno nebylo. Žalobkyně také připomíná, že stavební povolení, jež pozbylo platnosti, nemůže vyvolávat žádné právní účinky, tj. opravňovat stavebníka k výstavbě (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014-41, a ze dne 31. 10. 2018, č. j. 1 Afs 167/2018-62). Pokud tedy nedošlo k řádnému a včasnému zahájení výstavby stavby S4, nelze již zabránit pozbytí platnosti stavebního povolení, ani kdyby stavebník zahájil stavbu S4 nyní. Dále žalobkyně dodává, že účelem časového omezení platnosti stavebního povolení je, aby bylo se stavbou započato v aktuálním období. Jen tímto způsobem totiž lze eliminovat nežádoucí důsledky plynutí času (k tomu odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 74/2012-39, a ze dne 12. 10. 2017, č. j. 4 As 180/2017-54).
10. K otázce zahájení stavby žalobkyně uvádí, že podle ustálené judikatury je za den zahájení stavby možné považovat den, v němž byly započaty práce při vlastním provádění stavby,

kteří mají hmotný výsledek zapsatelný do stavebního deníku a ověřitelný dle schválené projektové dokumentace (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 5 A 63/2017-77). Za zahájení stavby tedy lze považovat obecně započetí provádění takových prací na staveništi, které jednoznačně směřují k realizaci stavby podle stavebního povolení a ověřené dokumentace (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2019, č. j. 6 A 87/2019-53). Nic z výše uvedeného však ve vztahu ke stavbě S4 ve lhůtě do 11. 9. 2005 učiněno nebylo. Tímto dnem proto ve vztahu ke stavbě S4 došlo k marnému uplynutí platnosti stavebního povolení.

11. Žalobkyně s ohledem na výše uvedené uzavírá, že stavební povolení ode dne 11. 9. 2005 nevyvolávalo žádné právní účinky, a stavebník tudíž od tohoto dne nebyl oprávněn ke stavbě. Nic na tom nezměnila skutečnost, že stavebník dne 9. 9. 2021 podal žádost o změnu stavby před dokončením. Prvostupňové rozhodnutí je rozhodnutím podmíněným, tedy závislým na existenci platného stavebního povolení na stavbu S4. Jelikož platnost stavebního povolení zanikla marným uplynutím lhůty pro dokončení (případně též zahájení) stavby S4, nebylo možné vydat prvostupňové rozhodnutí ani vést správní řízení o jeho vydání. Prvostupňové rozhodnutí je proto nezákonné a žalovaný pochybil, když je potvrdil jako správné.
12. Další žalobní bod spočívá v tom, že žalobkyně v odvolacím řízení řádně a včas vznesla odůvodněné námitky proti prvostupňovému rozhodnutí, avšak žalovaný se s několika z nich opomněl vypořádat. Stavební úřad (pozn. soudu: správně žalovaný) měl dle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) povinnost zmínit v odůvodnění napadeného rozhodnutí podklady pro jeho vydání, uvést úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a vysvětlit, jak smýšlel o návrzích a námitkách účastníků. Těmito povinnostem dle žalobkyně nedostál. Závěry napadeného rozhodnutí totiž odůvodnil buď pouze paušálně, nebo vůbec. Konkrétně žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze stručně a bez opory v platné právní úpravě či judikatuře uvedl, že stavba S4 je součástí souboru staveb. Tento závěr však neplynul ze stavebního povolení, územního rozhodnutí ani z jiných dokumentů založených ve správním spise. Obdobně žalovaný jen stručně bez řádné právní argumentace dovodil, že stavební povolení je stále platné.
13. Žalobkyně dále nesouhlasí se závěrem, že se stavebník může dopouštět přestupku podle stavebního zákona tím, že nedokončil stavbu S4 ve lhůtě 2 let od právní moci stavebního povolení. Přestupkem může být pouze společensky škodlivý protiprávní čin, který je za přestupek v zákoně výslovně označen. Žalovaným uvedené jednání stavebníka však nikde ve stavebním zákoně není označeno za přestupek, proto je tento závěr žalovaného nesprávný a v rozporu se zásadou zákonnosti.

### Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí. Stavba S4 byla stavebním povolením povolena jako součást stavby nazvané „*Rodinné domy S1 až S18 vč. dvougaráží a přípojek inž. sítí*“, kterou je nutno považovat za soubor staveb. Dle sdělení stavebního úřadu byla většina rodinných domů již realizována, čímž byla stavba S4 bezpochyby zahájena, a stavební povolení je tudíž platné. K tomu žalovaný odkazuje na právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2022, č. j. 4 As 202/2021-44, a na § 115 odst. 4 stavebního zákona.

15. Dále žalovaný podotýká, že v průběhu času došlo ke změně vlastníka stavebního pozemku, jenž dne 9. 9. 2021 požádal o prodloužení termínu dokončení stavby S4. Stavební úřad proto dne 22. 9. 2021 oznámil zahájení řízení o změně stavby před dokončením. Námitky ve stavebním řízení uplatnila kromě žalobkyně i osoba zúčastněná na řízení, ta je však později vzala zpět a jako vlastník veřejného vodovodu a kanalizace vyslovila se stavbou S4 souhlas.
16. Podle žalovaného je irelevantní tvrzení žalobkyně, že se u souboru staveb musí vždy hodnotit funkční, prostorové a časové souvislosti stavby hlavní a vedlejší. Stavební povolení je totiž vydáno na soubor staveb podle § 2 odst. 8 stavebního zákona, kdy souborem staveb se rozumí „*vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem.*“ Splněna je i podmínka podle § 2 odst. 9 stavebního zákona, neboť rodinné domy S1 až S18 jsou stavbou hlavní a určují účel výstavby, zatímco stavbami vedlejšími jsou dvougaráže a přípojky inženýrských sítí. Tyto vedlejší stavby jsou také předmětem stavebního povolení, přičemž svým účelem užívání i umístěním souvisí a zabezpečují užitelnost stavby hlavní. Námitka žalobkyně, že rodinné domy S1 až S18 jsou samostatnými stavbami, není podle žalovaného namístě, protože napadeným rozhodnutím se soubor staveb nepovoloval, nýbrž jím byla prodloužena lhůta k realizaci již v minulosti povoleného stavebního záměru.
17. Pokud stavebník nedokončil stavbu S4 do 2 let od právní moci stavebního povolení, může se dopouštět přestupku podle stavebního zákona, nicméně tato skutečnost nemá vliv na platnost stavebního povolení. Žalovaný nenalezl nic, co by tento závěr o platnosti stavebního povolení při zahájení stavby vyvracelo, přičemž žalobkyně ani žádný takový důkaz nepředložila. Žalobkyně na podporu svých tvrzení označila nespočet judikátů, které se však z většiny netýkaly předmětu napadeného rozhodnutí.
18. Původně žalobkyně uvedla i námitku nesouladu stavby S4 s územně plánovací dokumentací, jenž nelze namítat v řízení o povolení změny stavby před dokončením, spočívající v prodloužení lhůty k jejímu dokončení. Prodloužení času k realizaci stavby totiž není řešeno v územně plánovací dokumentaci ani nevyvolává změnu v území ve smyslu § 96b stavebního zákona. V oznámení o pokračování řízení byla žalobkyně poučena o tom, že k námitkám, které mohly být uplatněny v rámci územního řízení, nebude přihlíženo. Argument žalobkyně, že v době vydání rozhodnutí o umístění stavby ze dne 4. 4. 2003, č. j. 328/1-105/03/P (dále jen „územní rozhodnutí“), nebyla vlastníkem sousedního pozemku ani účastníkem územního řízení, pročez nemohla uplatnit své námitky v územním řízení, je lichý. Při koupi stavebního pozemku žalobkyně přebírala práva a povinnosti předchozích vlastníků. Je tedy právním nástupcem předchozích vlastníků a měla *de iure* možnost podat námitky v územním řízení prostřednictvím svých právních předchůdců.
19. Žalovaný se ohrazuje proti tvrzení žalobkyně, že se nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Judikaturu citovanou žalobkyní považuje za irelevantní a tvrdí, že se všemi odvolacími námitkami zabýval a řádně je vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Závěrem žalovaný konstatuje, že neshledal žádné překážky, které by bránily povolení změny stavby S4 před dokončením.
20. Osoba zúčastněná na řízení se k žalobě nevyjádřila.

### Replika žalobkyně

21. V replice žalobkyně poukazuje na to, že žalovaný opakuje stejné argumenty, které již zazněly v napadeném rozhodnutí. Následně opakuje vlastní žalobní argumentaci a

podotýká, že stavební povolení neoznačuje rodinné domy S1 až S18 za soubor staveb, což vypovídá o tom, že stavba S4 není součástí souboru staveb. Žalobkyně konstatuje, že žalovaný z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2022, č. j. 4 As 202/2021-44, dovozuje nesprávné závěry. V souvislosti s uvedeným rozsudkem by měl žalovaný prokázat, že podmínka nezbytná k zachování platnosti stavebního povolení, tj. existence souboru staveb, je v této věci naplněna. Doplnoval-li stavebník ve stavebním řízení podklady pouze ke stavbě S4 a stavebnímu pozemku, vypovídá to o tom, že stavba S4 je hodnocena jako samostatný stavební záměr.

22. Za irelevantní žalobkyně považuje úvahy žalovaného týkající se souhlasu města Jesenice se stavbou S4 ve vztahu k budování technické infrastruktury. Stavby technické infrastruktury by byly stavbami vedlejšími, jednalo-li by se o soubor staveb, nicméně stavební povolení se týká výstavby samostatných rodinných domů, nikoliv technické infrastruktury. Žalobkyně dále uvádí, že tvrzení žalovaného ohledně nemožnosti nalézt právní prameny či judikaturu, které by se vyjadřovaly k otázce zániku platnosti stavebního povolení, lze považovat za nesprávný a nezákonný postup žalovaného jakožto správního orgánu. Nadto žalovaný ve svém vyjádření jen mechanicky převzal text napadeného rozhodnutí. Vyjádření žalovaného totiž obsahuje úvahy týkající se nesouladu stavby s územně plánovací dokumentací, a zabývá se tak otázkami, které žalobkyně v žalobě nijak nepředkládá a neřeší. O přebírání textu vyjádření z napadeného rozhodnutí svědčí i skutečnost, že žalovaný několikrát zmínil „odvolání“, ačkoliv se jednalo o vyjádření k žalobě. Žalobkyně uvedený postup žalovaného považuje za rozporný se zásadami řádné správy a postupů správních orgánů. Je přesvědčena o tom, že napadené rozhodnutí je nesprávné, odporuje platné právní úpravě a judikatuře, nereflektuje skutečný stav věci a opírá se o paušální hodnocení bez uvážení individuálních skutečností.

### **Podstatný obsah správního spisu**

23. Stavebník dne 9. 9. 2021 požádal o prodloužení termínu dokončení stavby S4 do září roku 2023, tedy o další 2 roky, s odůvodněním, že stavební pozemek koupil v březnu roku 2021 a následně se aktivně snažil najít stavební firmu, která by stavbu S4 realizovala. Uzavření smluv však dle stavebníka bránily obavy stavebních firem ohledně platnosti stavebního povolení. Prodloužení termínu dokončení stavby S4 by tudíž pomohlo urychlit proces uzavírání příslušných smluv a dokončení stavebního záměru.
24. Dne 22. 9. 2021 stavební úřad oznámil zahájení řízení o změně stavby před dokončením. Požadovaná změna dle oznámení spočívala v prodloužení termínu k dokončení stavby S4 o dva roky. V oznámení stavební úřad poučil účastníky řízení o tom, že mohou podat odůvodněné námitky do 15 dnů od doručení oznámení. Žalobkyni bylo toto oznámení doručeno dne 30. 9. 2021, načež dne 14. 10. 2021 uplatnila pouze blanketní námitky.
25. Dne 1. 11. 2021 stavební úřad vyzval stavebníka k doplnění chybějících náležitostí žádosti a současně řízení přerušil. Oznámením ze dne 5. 10. 2022 stavební úřad informoval účastníky o pokračování řízení o změně stavby před dokončením po doplnění podkladů a současně je opětovně poučil o jejich právu podat námitky do 15 dnů.
26. V reakci na to žalobkyně včas uplatnila námitky. Tvrdila, že stavební záměr je v rozporu s územním plánem obce Jesenice. V ploše, kde se nachází stavební pozemek, jsou totiž nepřípustné mj. novostavby řadových rodinných domů, přičemž stavebník má dle projektu z června 2021 v úmyslu vystavět právě řadové rodinné domy. Stavebníkem plánovaná

výstavba navíc převyšuje územním plánem povolenou výměru zastavěných ploch. Proto dle mínění žalobkyně nebylo možné žádosti stavebníka o prodloužení termínu dokončení stavby S4 vyhovět. Stavebník nadto ani v intencích § 115 odst. 4 stavebního zákona uspokojivě nevysvětlil, proč na základě stavebního povolení nezačal stavbu, protože by jeho žádosti nemělo být dle žalobkyně vyhověno a jeho záměr by měl projít procesem nového územního a stavebního řízení.

27. Dne 23. 11. 2022 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, jímž I. výrokem podle § 118 a § 115 stavebního zákona povolil změnu stavby před jejím dokončením, a to tak, že termín k dokončení stavby S4 prodloužil dle podmínek uvedených ve II. výroku. Výrokem II. byla stavebníkovi stanovena povinnost dokončit stavbu S4 do 2 let ode dne nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí, užívání stavby S4 bylo podmíněno kolaudačním souhlasem podle § 122 stavebního zákona a současně byla zachována platnost původních podmínek uvedených ve stavebním povolení. V odůvodnění stavební úřad stručně shrnul průběh správního řízení. Konstatoval, že stavba S4 byla povolena jako součást většího souboru staveb nazvaného „*rodinné domy S1 až S18*“, pro kterou bylo vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení. Dodal, že většina z rodinných domů již byla realizována; nerealizovány byly pouze stavby na pozemcích p. č. XA, XB, XC a na stavebním pozemku (tj. 130/22). Stavební záměr tedy byl zahájen, a proto je stavební povolení platné. Protože stavební úřad neshledal žádné důvody, které by bránily povolení změny stavby S4 – prodloužení termínu k jejímu dokončení, vyhověl žádosti stavebníka. K námitkám žalobkyně stavební úřad uvedl, že výhrady týkající se rozporu s územním plánem měly být uplatněny již v územním řízení, a v tomto řízení k nim nelze přihlížet (a to ani v situaci, kdy stavba S4 svou zastavěnou plochou překračuje parametry dřívější i nynější územně plánovací dokumentace). Dále konstatoval, že v tomto řízení nešlo o prodloužení platnosti rozhodnutí podle § 93 odst. 3 a § 115 odst. 4 stavebního zákona, ale o povolení změny stavby před dokončením podle § 118 odst. 2 a 3 téhož zákona. Územní rozhodnutí je platné, jelikož bylo včas vydáno stavební povolení. Platnost stavebního povolení též nezanikla, jelikož většina z povolených rodinných domů byla prokazatelně realizována a zapsána v katastru nemovitostí, čímž byla podmínka platnosti konzumována podle § 115 odst. 4 věty první stavebního zákona. Stavba S4 není samostatná, ale je součástí většího povoleného celku. Stavebník tak pouze neplní podmínku týkající se dokončení stavby do 2 let od právní moci stavebního povolení. Patrně proto podal žádost, jejímuž vyhovění nic nebránilo.
28. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí včasné odvolání, v němž podobně jako v žalobě tvrdila, že stavba S4 není součástí souboru staveb, nýbrž samostatnou stavbou. Předmětem další odvolací výtky byl rozpor stavby S4 s územním plánem. Poslední odvolací výtka spočívala v tvrzené nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí a opomenutí žalobkyniných námitek. Navíc bylo odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dle žalobkyně velice povrchní a postrádalo oporu v právní úpravě, přičemž dílčí odůvodnění byla paušální a stručná. Žalobkyně měla také za to, že se stavební úřad dopustil porušení základních zásad správního řízení a činnosti správních orgánů, zejména zásady legality, zásady zákazu zneužití správního uvážení a porušení zásady zákazu libovůle.
29. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí konstatoval, že stavba S4 byla povolena jako součást souboru staveb, z nichž většina již byla dle sdělení stavebního úřadu realizována. Stavba tak byla bezpochyby zahájena, stavební povolení je platné a podmínka dle § 115 odst. 4 stavebního zákona byla splněna. Neplní-li stavebník ve vztahu ke stavebnímu pozemku p. č. X podmínku dokončení stavby S4 do dvou let, může se dopouštět přestupku. Na platnost

stavebního povolení to však nemá žádný vliv. Ve shodě se stavebním úřadem žalovaný konstatoval, že nesoulad stavby S4 s územním plánem nelze v řízení o změně stavby před jejím dokončením spočítavající v prodloužení lhůty k dokončení stavby S4 účinně namítat. Žalobkyní uváděná judikatura se týkala prodloužení platnosti územního rozhodnutí a stavebního povolení a na řešenou situaci nedopadala, popř. pouze potvrzovala závěr, že stavba byla zahájena. Protože stavební úřad rozhodl správně a nedopustil se žádné vady řízení, bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

### Průběh ústního jednání před soudem

30. Účastníci při jednání setrvali na svých procesních stanoviscích a odkázali na svá písemná podání. Žalobkyně nadto upozornila na znění bodu 18 stavebního povolení týkajícího se lhůty pro prodloužení jeho platnosti a bodu 3.1 souhrnné technické zprávy, podle něhož má být každý dům samostatný. Žalovaný zastal názor, že tyto skutečnosti nic nemění na tom, že stavba S4 byla součástí souboru staveb. Zároveň žalovaný poukázal na to, že žalobkyně nespornuje, že by stavební práce v souladu se stavebním povolením nezapočaly ve lhůtě 2 let od jeho vydání.
31. Soud v souladu s § 52 odst. 1 a § 77 s. ř. s. provedl dokazování stavebním povolením a souhrnnou technickou zprávou, které nebyly součástí správního spisu vedeného v této věci a které si soud dodatečně vyžádal od stavebního úřadu. Potřeba provedení těchto důkazů vyplynula z obsahu žalobní argumentace.
32. Stavební povolení bylo dne 19. 8. 2003 vydáno na stavbu „*rodinných domů S1 až S18 vč. dvougaráží a přípojek inž. sítí*“ na pozemcích p. č. XA, XB až XC, XD až XE, XF až XG v katastrálním území X, a to na žádost společnosti EURO CONSORCIUM s.r.o., IČO 26470691 (dále jen „původní stavebník“). Pod bodem 1 výrokové části byl pro každý z rodinných domů S1 až S18 určen vždy jeden ze shora uvedených pozemků, na němž měl být daný rodinný dům umístěn. Dle bodů 2 a 3 měla být povolená stavba provedena dle dokumentace ověřené ve stavebním řízení, kterou zpracoval Ing. L. R. a umístěna dle ověřeného situačního plánu. Pod bodem 4 byly stanoveny podmínky týkající se kompozice a vzhledu jednotlivých rodinných domů, přičemž stavba S4 měla být shodná s rodinným domem S8 (mělo se jednat o samostatně stojící podsklepené domy obdélníkového půdorysného tvaru, dvoupodlažní, zastřešené sedlovou střechou pročleněnou směrem do ulice i zahrady trojicí štítů s použitím alpské tašky Bramac). Body 5 až 21 výrokové části stanovily společné podmínky výstavby celé stavby. Pod bodem 9 bylo staveno, že povolená stavba „*bude dokončena nejpozději do 2 let od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí*“, a pod bodem 18, že „*[v] případě nutnosti prodloužení stavebního povolení musí být žádost podána nejméně 1 měsíc před uplynutím lhůty platnosti stavebního povolení*“. Dle bodu 21 měly být při provádění povolené stavby dodrženy podmínky stanovené územním rozhodnutím ze dne 4. 4. 2003.
33. Ze souhrnné technické zprávy z května 2002 vypracované Ing. L. R. a schválené (ověřené) stavebním úřadem dne 19. 8. 2003 vyplynulo, že je součástí projektové dokumentace ke stavbě povolené shora uvedeným stavebním povolením. Podle projektu budou novostavby rodinných domů S1 až S18 napojeny na nově budované přípojky kanalizace, vody, elektra a plynu, každá z nich bude samostatně stojící a garáž bude vždy začleněna do stavby rodinného domu (viz bod 3.1.). Architektonické a stavebně-technické řešení bude stejné pro rodinné domy S4 a S8, dále pro rodinné domy S1 až S3 a S5 až S7 a pro rodinné domy S9 až S18 (měly tedy být realizovány tři typy rodinných domů).

### Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

34. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Dále se zabýval tím, zda je žalobkyně aktivně legitimována k podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda mohla být napadeným rozhodnutím přímo zkrácena na svých veřejných subjektivních právech. Žalobkyně totiž nebrojí proti rozhodnutí, jímž byla povolena stavba S4, nýbrž proti rozhodnutí, kterým byla na žádost stavebníka upravena jedna z dílčích podmínek stanovených pro realizaci stavby, a to délka doby, dokdy musí být stavba S4 dokončena.
35. Pochybnosti o přípustnosti žaloby směřující proti rozhodnutí, jímž byla prodloužena doba pro dokončení stavby, byly již v minulosti předmětem úvah správních soudů. Rozhodovací praxe se přitom přiklonila k závěru, že žalobu proti takovému rozhodnutí nelze odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu uzavřel, že *„jde sice o změnu stavby před jejím dokončením pouze v rozsahu časové lhůty k dokončení stavby, i tato změna je však způsobilá významným způsobem zasáhnout do právní sféry účastníků řízení, tedy mj. i stěžovatele sub a). Pokud totiž ze stavebního řízení ústícího ve vydání stavebního povolení vyvstala lhůta, v níž dotčení účastníci mohli očekávat dokončení stavby a též ukončení existence negativních dopadů realizace stavby (prachu, hluchosti, provozu nákladních vozidel apod.), pak i ‚pouhá‘ změna této lhůty představuje významnou okolnost“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 63/2004-55). Z uvedeného závěru o přípustnosti žaloby vycházely správní soudy v další rozhodovací praxi (srov. např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2022, č. j. 18 A 28/2022-39, a ze dne 17. 12. 2019, č. j. 5 A 63/2017-77, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 6 As 66/2007-94), když se námitkami proti rozhodnutím o žádostech o prodloužení doby pro realizaci stavby zabývaly.
36. Zdejší soud výše uvedené právní názory reflektoval a přiklonil se k závěru, že pokud by pro prodloužení lhůty k dokončení stavby S4 skutečně vůbec nebyly splněny předpoklady (jak žalobkyně tvrdí), pak by žalobkyně jakožto sousední vlastník nepochybně mohla být přezkoumávanými správními rozhodnutími dotčena na svých veřejných subjektivních právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Proto soud přistoupil k věcnému posouzení žaloby. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž byl vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, neshledal.

### Posouzení žaloby soudem

37. Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

#### *K nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí*

38. Předně se soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť zpravidla pouze přezkoumatelné rozhodnutí lze podrobit soudnímu přezkumu. Žalobkyně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje v tom, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jejími odvolacími námitkami a pouze paušálně či stručně odůvodnil některé své závěry. Soud však žalobkyni nedal za pravdu.
39. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. *„jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno“* (srov. usnesení rozšířeného senátu

Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se tak rozumí zejména opomenutí skutečnosti významné pro posouzení věci či nevypořádání nosné odvolací námitky. To však neznamená, že by odvolací správní orgán byl povinen ke každé námitce podrobně odůvodnit své stanovisko a vypořádat každý dílčí argument účastníka řízení. Postačí, pokud odvolací správní orgán prezentuje v odůvodnění právní názor odlišný od účastníka řízení, pakliže zdůvodnění tohoto názoru poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy alespoň implicitně vypořádá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78).

40. Žalobkyně vznesla námitku nevypořádání se s odvolacími námitkami pouze v obecné rovině a nekonkretizovala, se kterými konkrétními odvolacími námitkami se žalovaný nevypořádal. Třebaže soud není povinen za žalobkyni domýšlet žalobní body a suplovat roli jejího advokáta, lze v tomto případě, kdy žalobkyně uplatnila pouze tři odvolací námitky, i na její obecný žalobní bod ve stručnosti reagovat.
41. K první odvolací námitce týkající se tvrzeného zániku platnosti stavebního povolení žalovaný uvedl, že stavba S4 byla povolena stavebním povolením na soubor staveb nazvaný „*rodinné domy S1 až S18 vč. dvougaráže a přípojek inž. sítí*“. Z toho, že většina z rodinných domů byla dle sdělení stavebního úřadu již realizována, dovodil, že povolená stavba byla zahájena, a stavební povolení je tudíž platné, neboť podmínka dle § 115 odst. 4 stavebního zákona byla splněna. Úvaha, kterou se žalovaný při vypořádání odvolací námitky řídil, je tedy zcela zřejmá.
42. Ke druhé odvolací námitce spočívající v tvrzeném nesouladu stavby S4 s územním plánem žalovaný poznamenal, že tento nedostatek nelze namítat v řízení o povolení změny stavby před dokončením spočívající v prodloužení termínu k dokončení stavby a že námitky tohoto typu mohli v územním řízení vznášet právní předchůdci žalobkyně. Tyto úvahy žalovaného soud považuje za dostatečné z pohledu jejich přezkoumatelnosti, a nadto i za věcně správné. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím pouze prodloužil termín dokončení stavby S4 a všechny ostatní podmínky stavebního povolení, které neměly být předmětem řízení o změně stavby S4 před dokončením, zůstaly v platnosti.
43. Ve třetí odvolací námitce žalobkyně (podobně jako v žalobě) obsáhle citovala doktrínu a judikaturu týkající se nepřezkoumatelnosti bez toho, aby specifikovala, které námitky podle ní stavební úřad nevypořádal. Žalovanému proto nelze vytýkat, že na nekonkretizovanou odvolací námitku reagoval pouze konstatováním, že žalobkyně neuvedla, s jakými námitkami se stavební úřad nevypořádal. Soud k tomu pouze pro úplnost dodává, že stavební úřad na obě žalobkyniny námitky srozumitelně (byť stručně) reagoval. Na přidruženou odvolací výtku týkající se nedodržení zásad činnosti správního orgánu žalovaný explicitně nereagoval. To, že ji nepovažoval za důvodnou, nicméně plyne z jeho závěru ohledně správnosti prvostupňového rozhodnutí a absence vad prvostupňového řízení.
44. Ve vztahu k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalobkyně dále namítá, že žalovaný nezdůvodnil, proč je stavba S4 součástí souboru staveb a o jaké spisové podklady tento závěr opřel. Dále mu vytýká absenci řádné právní argumentace či právní analýzy, z níž by bylo patrné, proč žalovaný považuje stavební povolení za platné. Ani tyto výtky soud nepovažuje za důvodné. Z napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, že žalovaný své úvahy opřel zejména o stavební povolení, na jehož základě dospěl k závěru, že jím byl povolen větší soubor staveb (rodinných domů S1 až S18) a že k zachování platnosti stavebního povolení

v souladu s § 115 odst. 4 stavebního zákona postačilo, že byla včas zahájena výstavba kteréhokoli z osmnácti rodinných domů (nikoli nutně stavby S4). S ohledem na platnost stavebního povolení pak dle žalovaného nic nebránilo tomu, aby bylo žádosti stavebníka o prodloužení termínu k dokončení stavby S4 vyhověno. Tyto úvahy přitom lze podrobit soudnímu přezkumu. Podrobnější právní rozbor řešené problematiky i s odkazy na literaturu či judikaturu by sice mohly dodat argumentaci žalovaného na přesvědčivosti, z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí však nejsou nezbytné.

*K namítanému zániku platnosti stavebního povolení*

45. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, zabýval se soud dále namítaným zánikem platnosti stavebního povolení.
46. Změnu stavby před jejím dokončením upravuje § 118 stavebního zákona, podle jehož prvního odstavce je stavebník povinen provádět stavbu v souladu s jejím povolením. Změnu stavby před dokončením lze povolit před zahájením stavby nebo v průběhu provádění stavby (§ 118 odst. 1 věta poslední stavebního zákona), a to na žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce (§ 118 odst. 3 věta první téhož zákona).
47. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 9. 2019, č. j. 46 A 19/2017-101, dovodil, že „aby mohl stavebník změnu stavby před dokončením provést podle zákona, je třeba, aby předtím, než k jejímu uskutečnění přistoupí, získal potřebné stavební povolení“. Uvedené vyplývá rovněž z rozsudku téhož soudu ze dne 28. 1. 2021, č. j. 43 A 166/2018-28, podle kterého „*lhůta k dokončení stavby je jednou z podmínek stavebního povolení, a o jejím prodloužení se tedy rozhoduje v řízení podle § 118 stavebního zákona (přiměřeně viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 99/2005-34). Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen tehdy, jestliže stavební povolení nepozbylo platnosti.*“ Soud proto dává žalobkyni za pravdu v tom, že požadovaná změna stavby S4 mohla být povolena pouze za předpokladu, že stavební povolení bylo stále platné.
48. Žalobkyně tvrdí, že platnost stavebního povolení je vázána na dokončení jednotlivých povolovaných staveb, včetně stavby S4, ve lhůtě stanovené v bodě 9 stavebního povolení. Jelikož stavba S4 v této lhůtě dokončena nebyla, stavební povolení dle žalobkyně ve vztahu ke stavbě S4 pozbylo platnosti. V bodě 9 stavebního povolení je přitom uvedeno, že „*stavba bude dokončena nejpozději do 2 let od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.*“
49. Podle § 66 zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném ke dni vydání stavebního povolení (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) platilo, že stavební úřad ve stavebním povolení stanovil mj. závazné podmínky pro provedení a užívání stavby. Tyto podmínky byly upřesněny vyhláškou č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění vyhlášky č. 492/2002 Sb. (dále jen „vyhláška č. 132/1998 Sb.“), podle jejíhož § 20 odst. 1 písm. d) se podmínkami stavebního povolení měla mj. stanovit lhůta k dokončení stavby. Platností stavebního povolení se pak zabývalo ustanovení § 67 stavebního zákona z 1976, které stanovilo, že „*stavební povolení pozbývá platnost, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci, pokud stavební úřad v odůvodněných případech nestanovil pro zahájení stavby delší lhůtu.*“
50. Vztahem mezi závaznými podmínkami stavebního povolení, mezi které patřila lhůta k dokončení stavby, a platností stavebního povolení vydaného za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 se zabýval Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 99/2005-34, publikovaném pod č. 1298/2007 Sb. NSS, podle něhož „*lhůta k*

*dokončení stavby je přitom jednou z podmínek stavebního povolení, takže o jejím prodloužení se rozhoduje v řízení podle § 68 stavebního zákona. Nicméně i když stavební úřad v uvedeném režimu lhůtu k dokončení stavby neprodlouží, nebrání to stavebníkovi v pokračování stavebních prací, neboť stavební povolení pozbývá platnosti toliko při nezačínání stavby do dvou let ode dne jeho právní moci případně v delší lhůtě stanovené stavebním úřadem, jak vyplývá z ustanovení § 67 stavebního zákona. V takovém případě však stavebníkovi, který je právnickou osobou nebo fyzickou osobou podnikající podle zvláštních předpisů, může být uložena sankce za provádění stavby v rozporu se stavebním povolením.“ Krajský soud v Ústí nad Labem tak uzavřel, že „jednou z podmínek stavebního povolení je i dokončení stavby ve stanovené lhůtě. Pokud stavebník tuto podmínku nesplní, provádí stavbu v rozporu se stavebním povolením a tím naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu podle § 106 odst. 3 písm. a) stavebního zákona“ (viz právní věta citovaného rozsudku).*

51. Nutno dodat, že stejným způsobem na řešenou problematiku nahlíží i novější judikatura k nyní účinnému stavebnímu zákonu. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2019, č. j. 5 A 24/2016-50, totiž „nelze zaměňovat platnost územního rozhodnutí či stavebního povolení s termínem dokončení stavby. Zatímco platnost územního rozhodnutí upravuje § 93 stavebního zákona a platnost stavebního povolení § 115 odst. 4 stavebního zákona, rozhodnutím o prodloužení lhůty k dokončení stavby se mění podmínka pro provedení stavby stanovená stavebním povolením a je o ní rozhodováno dle § 118 odst. 3 stavebního zákona. Stavebník přitom nenabývá veřejnoprávní oprávnění ke stavbě rozhodnutím o změně stavby spočívající v prodloužení lhůty k jejímu dokončení, nýbrž již na základě stavebního povolení, a ani případným neprodloužením termínu dokončení stavby toto právo stavebníkovi nezaniká. Proto je třeba pozbytí platnosti stavebního povolení (viz § 115 odst. 4 stavebního zákona) či územního rozhodnutí (viz § 93 stavebního zákona) odlišit od povinnosti stavebníka dokončit stavbu ve stanovené lhůtě.“ V citovaném rozsudku Městský soud v Praze zároveň dospěl k závěru, že „lhůta pro dokončení stavby je přitom lhůtou pořádkovou, a i proto její nesplnění nemá vliv na platnost stavebního povolení. Jediným důsledkem toho, že stavebník nesplní lhůtu k dokončení stavby a nepožádá včas o prodloužení této lhůty, je možnost uložení sankce za neplnění podmínek stavebního povolení“ (obdobně viz také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2022, č. j. 18 A 28/2022-39, nebo rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 11. 2022, č. j. 61 A 27/2021-94).
52. Tvrzení žalobkyně, že platnost stavebního povolení je vázána na dokončení stavby S4 ve lhůtě stanovené v bodě 9 stavebního povolení, tedy není pravdivé. Soud naopak musí dát za pravdu žalovanému v tom, že nedokončil-li stavebník stavbu S4 v termínu pro její dokončení, mohl se dopustit přestupku. Konkrétně by šlo o přestupek upravený v § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona, podle něhož se stavebník dopustí přestupku tím, že provede stavbu v rozporu se stavebním povolením. Na platnost stavebního povolení však tato skutečnost nemá žádný vliv.
53. Žalobkyně dále namítá, že stavební povolení ve vztahu ke stavbě S4 pozbylo platnosti také s ohledem na § 115 odst. 4 stavebního zákona.
54. Platnost stavebního povolení je ve stavebním zákoně upravena obdobně jako v § 67 stavebního zákona z roku 1976, a to v § 115 odst. 4, podle kterého „stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Podáním žádosti se stává běh lhůty platnosti stavebního povolení. Na řízení o prodloužení lhůty platnosti stavebního povolení se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním

*řízení. Stavební povolení pozbývá platnosti též dnem, kdy stavební úřad obdrží oznámení stavebníka o tom, že od provedení svého záměru upouští; to neplatí, jestliže stavba již byla zahájena.“*

55. Podle právní věty rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2004, č. j. 10 Ca 171/2003-96, publikovaného pod č. 1101/2007 Sb. NSS, *„změnu stavby před jejím dokončením podle § 68 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, lze povolit jen tehdy, jestliže s ohledem na stavebně technické určení a účel budoucího užití jde stále o tutéž stavbu, a jen tehdy, byla-li stavba podle schváleného projektu zahájena a nebyla dosud dokončena. Zahájením stavby se přitom rozumí práce, s nimiž bylo započato a které směřují jednoznačně k provedení stavby podle vydaného stavebního povolení a schválené projektové dokumentace.“* Obdobně je i judikatura týkající se § 115 odst. 4 stavebního zákona ustálena na názoru, že se stavba považuje za zahájenou provedením prvních prací na staveništi, které směřují k realizaci stavby podle vydaného stavebního povolení a ověřené dokumentace (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009-156, a ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014-41, č. 3367/2016 Sb. NSS, nebo rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2019, č. j. 6 A 87/2019-53, a ze dne 17. 12. 2019, č. j. 5 A 63/2017-77). Jak plyne z naposledy zmiňovaného rozsudku, není ani třeba, aby byly stavební práce již provedeny do nějakého konkrétního stadia, například do úplného vyhloubení základů nebo dokonce jejich vyzdění apod., ale musí být jen zřejmé, že jde o takové práce, které směřují k realizaci předmětné stavby podléhající příslušnému povolení (viz bod 62 rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 5 A 63/2017-77).
56. V této věci bylo stavební povolení vydáno *„na stavbu rodinných domů S1 až S18 vč. dvougaráží a přípojek inž. sítí“*. Stavbou ve smyslu stavebního povolení se tedy myslí všechny rodinné domy společně s dvougarážemi a přípojkami, přičemž celá tato stavba má být dle bodu 2 stavebního povolení provedena podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení. I ze stavebním úřadem ověřené souhrnné technické zprávy vyplynulo, že projektová dokumentace vypracovaná Ing. L. R. se vztahovala ke všem rodinným domům S1 až S18 včetně garáží a přípojek. Byla-li tedy včas zahájena (či dokonce dokončena) výstavba některého z rodinných domů S1 až S18, došlo tím k započetí prací směřujících k realizaci stavby podle stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace. Rodinné domy S1 až S18 totiž byly předmětem stavebního povolení i ověřené projektové dokumentace jako jeden celek. S názorem žalobkyně, že stavební povolení pozbylo platnosti ve vztahu ke stavbě S4, jejíž výstavba nebyla zahájena, proto soud nesouhlasí. Irelevantní je přitom též odkaz žalobkyně na bod 18 stavebního povolení, neboť ten se týká lhůty pro podání žádosti o prodloužení doby platnosti stavebního povolení podle § 67 stavebního zákona z roku 1976, nikoli lhůty pro podání žádosti o prodloužení termínu dokončení stavby.
57. Pro účely posouzení platnosti stavebního povolení v této věci tedy ani není zapotřebí zvláště zkoumat, zda rodinné domy S1 až S18 včetně dvougaráží a přípojek inženýrských sítí tvoří soubor staveb ve smyslu § 2 odst. 8 a 9 stavebního zákona, když není pochyb o tom, že jsou všechny předmětem stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace. V této souvislosti soud podotýká, že žalobkyní zmiňované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 8 As 112/2016-60, a ze dne 13. 1. 2022, č. j. 4 As 202/2021-44, se zabývaly otázkou, zda dešťová kanalizace a venkovní osvětlení byly součástí souboru staveb pouze za účelem zjištění, zda jejich realizaci bylo možné považovat za využití území pro stanovený účel ve smyslu § 93 odst. 4 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud tedy zkoumal, zda územní rozhodnutí vydané pro stavbu hlavní pozbylo či nepozbylo platnosti

podle § 93 odst. 4 stavebního zákona, když ve lhůtě byla realizována pouze stavba dešťové kanalizace či venkovního osvětlení. Jinými slovy řečeno, Nejvyšší správní soud zkoumal, zda bylo možné vedlejší stavby zahrnout pod stanovený účel územního rozhodnutí. To však v posuzovaném případě není nutné řešit, když je ze stavebního povolení zřejmé, že bylo vydáno pro všechny rodinné domy S1 až S18 včetně dvougarží a přípojek.

58. Lze shrnout, že k tomu, aby stavební povolení zůstalo v platnosti, postačovalo, že v průběhu dvou let od jeho právní moci započaly stavební práce směřující k výstavbě některého z rodinných domů S1 až S18 (vč. dvougarží a přípojek), nikoli však nutně stavební práce směřující k výstavbě všech rodinných domů. To, že by stavební práce podle stavebního povolení ve lhůtě dvou let od právní moci stavebního povolení vůbec nezapočaly na žádném z dotčených pozemků a že by právě z tohoto důvodu nemělo být stavební povolení platné, přitom žalobkyně netvrdila (žalobní argumentaci založila na tom, že stavební práce nezapočaly na stavebním pozemku p. č. X). Soud se tedy případným zánikem platnosti stavebního povolení z tohoto úhlu pohledu pro absenci odpovídajícího žalobního bodu blíže nezabýval a vyšel z toho, že nějaké stavební práce včas započaly, což pro zachování platnosti stavebního povolení postačovalo.

*Ke stavbě S4 jako součásti souboru staveb*

59. Přestože v této věci nebylo pro posouzení platnosti stavebního povolení třeba zvláště zkoumat, zda stavba S4 byla součástí souboru staveb nebo samostatnou individuální stavbou, bude soud tuto otázku pro úplnost adresovat. Činí tak s ohledem na to, že žaloba byla postavena především na této problematice.
60. Stavební povolení bylo vydáno za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, který pojem soubor staveb neupravoval. V § 15 prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb. však bylo stanoveno, že se žádost o stavební povolení podává pro
- a) samostatnou stavbu nebo její změnu,*
  - b) soubor staveb včetně staveb zařízení staveniště,*
  - c) jednotlivé stavby souboru podle písmene b), budou-li po dokončení schopné samostatného užívání,*
  - d) podmiňující přeložky sítí technického vybavení a pro stavby zařízení staveniště.“*
61. Z § 15 vyhlášky č. 138/1998 Sb. tedy *a contrario* vyplývá, že žádost o stavební povolení nebylo možné podat pro několik samostatných staveb, jež by netvořily soubor staveb. Povolenou stavbu rodinných domů S1 až S18 včetně dvougarží a přípojek inženýrských sítí je tak třeba podřadit pod některé z výše citovaných písmen a) až d), přičemž příslušnými variantami jsou soubor staveb dle písm. b), případně jednotlivé stavby souboru staveb dle písm. c). Obě varianty přitom svědčí o tom, že stavba S4 byla povolena jako součást souboru staveb.
62. Povolená stavba nadto odpovídá i současné definici souboru staveb zakotvené v § 2 odst. 8 stavebního zákona, podle něhož se souborem staveb „rozumí vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem.“ Ustanovení § 2 odst. 9 tohoto zákona pak stanoví, že „stavbou hlavní souboru staveb se rozumí stavba, která určuje účel výstavby souboru staveb. Vedlejší stavbou v souboru staveb se rozumí stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zabezpečuje užitelnost stavby hlavní nebo doplňuje účel užívání stavby hlavní.“

63. Ze stavebního zákona tedy vyplývá, že soubor staveb musí obsahovat: 1) vzájemně související stavby, 2) uskutečňované v rámci jednoho stavebního záměru, 3) na souvislém území nebo za společným účelem, 4) spočívající ve stavbě hlavní určující účel souboru staveb a staveb vedlejších, které se stavbou hlavní souvisí a zabezpečují její užitelnost nebo doplňují její účel. Rodinné domy S1 až S18, včetně stavby S4, společně s dvougarážemi a přípojkami inženýrských sítí splňují uvedené náležitosti. Pro jejich umístění a povolení bylo totiž vydáno jedno územní rozhodnutí a jedno stavební povolení na žádost původního stavebníka. Původní stavebník nechal zpracovat projektovou dokumentaci k uvedené výstavbě jedním zpracovatelem Ing. L. R. Původní stavebník tak měl v plánu vybudovat celou povolenou stavbu dle dokumentace v rámci jednoho stavebního záměru za společným účelem výstavby rodinných domů. O tom, že výstavba měla být uskutečněna v rámci jednoho stavebního záměru, svědčí i některé podmínky stanovené pro výstavbu souboru jako jednoho celku v bodech 2, 3 a 5 až 21 stavebního povolení. To, že všechny rodinné domy S1 až S18 neměly být úplně stejné, a proto byly pro některé z nich stanoveny odlišné podmínky jejich kompozice a podoby, dle soudu nebrání tomu, aby se jednalo o soubor staveb. Navíc některé z rodinných domů měly být vystavěny podle totožných podmínek (to je konkrétně případ stavby S4 a rodinného domu S8, rodinných domů S1 až S3 a S5 až S7, jakož i rodinných domů S9 až S18).
64. Co se týče existence stavby hlavní a staveb vedlejších v rámci předmětného souboru staveb, soud souhlasí se žalovaným v tom, že stavba rodinných domů S1 až S18 je stavbou hlavní, neboť určuje účel celé výstavby, zatímco dvougaráže a přípojky inženýrských sítí jsou stavbami vedlejšími, které slouží stavbě hlavní, zajišťují její funkčnost a doplňují ji.
65. Žalobkyně argumentuje tím, že při hodnocení souboru staveb je nutné posuzovat celkovou funkční provázanost mezi jednotlivými stavbami. Z judikatury k souboru staveb však vyplývá, že funkční provázanost, případně podmíněnost se zkoumá jen mezi stavbou hlavní a stavbami vedlejšími. V žalobkyní zmiňovaném rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 8 As 112/2016-60, Nejvyšší správní soud zkoumal funkční souvislost pouze mezi dešťovou kanalizací jakožto stavbou vedlejší a stavbou skladovací haly, která v dané věci představovala stavbu hlavní. Obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2022, č. j. 4 As 202/2021-44, bylo posuzováno, zda venkovní osvětlení spadá do souboru staveb jakožto stavba vedlejší, a proto byla zkoumána funkční provázanost venkovního osvětlení se stavbou hlavní, kterou v daném případě tvořily obytné budovy A, B, C, D a E.
66. Rodinné domy S1 až S18 dle mínění žalobkyně nejsou vzájemně podmíněné, ale jsou si rovnocenné, a proto nemohou tvořit soubor staveb. Soubor staveb totiž dle žalobkyně od sebe nelze oddělit tak, aby vznikly dvě či více staveb hlavních. Soud se žalobkyní souhlasí potud, že rodinné domy S1 až S18 jsou rovnocenné, schopné samostatného užívání a bylo by možné je oddělit tak, aby vzniklo více samostatných staveb. O tom, že tato skutečnost sama o sobě nebrání tomu, aby se přesto jednalo o soubor staveb, svědčí již samotná dikce § 15 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., za jejíž účinnosti byla stavba povolena. Správnost žalobkynina názoru popírá též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 202/2021-44, který ve shodě s jím přezkoumávaným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2021, č. j. 15 A 14/2020-96, zastal názor, že v rámci souboru staveb může být stavba hlavní tvořena několika rovnocennými budovami (v daném případě Nejvyšší správní soud za stavbu hlavní považoval budovy obytného souboru A až E). Zdejší soud neshledává žádný důvod, který by bránil tomu, aby součástí souboru staveb bylo několik staveb hlavních, které by potenciálně mohly být povoleny i samostatně. Názor žalobkyně by ostatně značně

komplikoval veškeré developerské projekty (jakým patrně byl i záměr výstavby rodinných domů S1 až S18), pro něž je zcela běžné, že k žádosti developera (investora) je jedním rozhodnutím umístěno a posléze povoleno několik vzájemně nepodmíněných hlavních staveb (např. řadových rodinných domů) společně s nezbytnou infrastrukturou coby stavbou vedlejší, jež jsou později převedeny na různé vlastníky.

67. Pro úplnost soud dodává, že žalobní argument ohledně nutnosti posouzení celkové funkční provázanosti mezi jednotlivými stavbami při hodnocení, zdali je možné tyto stavby považovat za soubor staveb, žalobkyně opřela o zcela nepřiléhavou judikaturu. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 2. 2022, č. j. 25 Co 214/2021-783, se totiž týká uplatnění restitučních nároků podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), podle jehož § 11 odst. 1 písm. c) může být funkční souvislost pozemků se stavbou (tedy skutečnost, že pozemky tvoří s objekty výstavby jeden funkční celek) překážkou jejich vydání. Krajský soud v Hradci Králové tedy posuzoval celkovou funkční provázanost pozemků a staveb ve smyslu zákona o půdě a nehodnotil, zdali se v daném případě jednalo o soubor staveb ve smyslu stavebního zákona. Restitučních nároků a priority vlastnického vztahu k celku ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o půdě se týkala i zbývající rozhodnutí uváděná v žalobě (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 78/98, rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2518/2006, sp. zn. 28 Cdo 2174/2010 a sp. zn. 28 Cdo 2016/2010 a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3863/2012 a sp. zn. 28 Cdo 1649/2014), z nichž proto nelze v této věci vycházet.
68. Soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stavební povolení bylo vydáno na soubor staveb rodinných domů S1 až S18 včetně dvougaráží a přípojek inženýrských sítí, jehož je stavba S4 součástí. Tato skutečnost přitom posiluje závěr soudu vyslovený v odst. 56 a 58 tohoto rozsudku. Pro zachování platnosti stavebního povolení stačilo, aby včas započaly stavební práce směřující k výstavbě některé z částí souboru staveb, nikoli však nutně právě práce na stavebním pozemku a stavbě S4, jak se žalobkyně mylně domnívala.

#### **Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

69. Protože žalobní body nebyly důvodné, soud žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
70. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovaný, který byl ve věci plně úspěšný, náhradu nákladů řízení nepožadoval. Proto soud žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.
71. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, nemá na náhradu nákladů řízení právo.

#### **Poučení:**

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

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

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 27. září 2023

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