



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **DIDO- Financial s.r.o.**, IČO: 29036810
sídlem Vrbenského 1551/30, 170 00 Praha 7
zastoupená advokátem JUDr. Ing. Janem Matysem
sídlem Sokolovská 351/25, 186 00 Praha 8

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské nám. 2/2, 11000 Praha 1

za účasti osob na
řízení zúčastněných: 1) **Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost**, IČO: 00005886
sídlem Sokolovská 42/217, 190 00 Praha 9
zastoupená advokátem Mgr. Jakubem Štilcem
sídlem Slezská 949/32, 120 00 Praha 2

2) **IRAM CZ s.r.o.**, IČO: 25757083
sídlem Krakovská 7/1392, 110 00 Praha 1
zastoupená advokátem Mgr. Vladimírem Novotným
sídlem Lípová 511/15, 120 00 Praha 2

3) **HOLEŠOVICE SPIN OFF s.r.o.**, IČO: 07723148
sídlem Pobřežní 667/78, 186 00 Praha 8

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2023 č. j. MHMP 378119/2023,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby na řízení zúčastněné nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno usnesení Úřadu městské části Praha 7 (dále jen „*stavební úřad*“) ze dne 24. 10. 2022, č. j. MČ P7 357412/2022/SU/Hál (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), jímž bylo zastaveno řízení o změně v užívání stavby „Hala typu DORD“, č. p. 1551, ul. Vrbenského 30, Praha 7, na pozemcích parc. č. 204/2, 222/3, 226/4, 229/3 a 232/3 v k.ú. Holešovice (dále jen „*stavba*“ a „*pozemky*“). Důvodem pro zastavení řízení byla skutečnost, že žalobkyně neodstranila vady své žádosti, neboť nedoplnila doklady nezbytné pro posouzení podané žádosti, a to ani na výzvu stavebního úřadu ze dne 3. 6. 2022 (dále jen „*výzva*“).
2. Námitky žalobkyně lze rozdělit do následujících žalobních bodů:
3. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, které bylo odůvodněno příliš stručně, a důvody rozhodnutí z něj nebyly zřejmé. Podle žalobkyně tento nedostatek napravil až žalovaný v rámci žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobkyně je toho názoru, že tímto pochybením stavebního úřadu byla zkrácena na svých právech, neboť neměla možnost odpovídajícím způsobem argumentovat v odvolacím řízení.
4. Ve *druhém žalobním bodu* žalobkyně brojí proti posouzení věci samé, a to zejména z následujících důvodů:
5. Žalobkyně uvádí, že s ohledem na špatné vztahy mezi ní a vlastníky pozemků, na kterých stojí předmětná stavba, nemohla získat potřebné souhlasy se změnou v užívání stavby, a tak v průběhu lhůty poskytnuté stavebním úřadem k doplnění dokladů podala tři žaloby na nahrazení projevu vůle na příslušné soudy. Zároveň stavebnímu úřadu navrhla, aby vyčkal do právní moci rozhodnutí v těchto soudních řízeních. Žalobkyně namítá, že pokud by tomuto jejímu návrhu bylo vyhověno a současně by bylo vyhověno i jejím žalobám na nahrazení projevu vůle, jak předpokládá, byla by schopná stavebnímu úřadu dodat i další požadované podklady, jejichž získání záviselo na součinnosti s vlastníky pozemků. Pokud jde o část napadeného rozhodnutí na str. 4 a 5, která se zabývá otázkou možnosti nahrazení souhlasů vlastníků pozemků soudním rozhodnutím, žalobkyně považuje zde uvedené vysvětlení rozdílu mezi soukromoprávními a veřejnoprávními za nesrozumitelné a nesprávné.
6. Dále žalobkyně nesouhlasí s tím, jakým způsobem žalovaný vyhodnotil předložený znalecký posudek Ing. L. B. Podle žalobkyně v tomto posudku soudní znalec potvrzuje, že dotčená stavba je stavbou trvalého charakteru, neboť je základem pevně spojená se zemským povrchem a je nepřenositelná, tedy ji nelze přenést na jiné místo bez porušení její stavební podstaty. Z tohoto posudku podle žalobkyně jasně vyplývá, že se jedná o stavbu trvalé povahy, navíc opatřené číslem popisným, takže se nemůže jednat o stavbu dočasného charakteru. Žalobkyně má za to, že tento znalecký posudek má přímý vliv na projednání předmětné věci a žalovaný ho měl při svém rozhodování zohlednit.

7. *Ve vyjádření k žalobě* žalovaný setrval na svém postoji vyjádřeném v odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby Městský soud v Praze (dále též „soud“ nebo „městský soud“) žalobu zamítl.
8. Ve vztahu k prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvádí, že stavební úřad sice odůvodnil prvostupňové rozhodnutí velmi stručně, nicméně důvody rozhodnutí jsou z něj seznatelné. Důvodem pro vydání usnesení o zastavení řízení byla skutečnost, že žalobkyně nedoložila všechny požadované doklady, přičemž bez těchto dokladů nebylo možné žádost věcně projednat. Argumentace, kterou žalobkyně uplatnila ve svém odvolání, se týkala právě toho, jaké doklady v řízení před stavebním úřadem doložil, resp. zda doložení těchto dokladů bylo nezbytné. Žalovaný se s těmito odvolacími důvody řádně vypořádal na str. 4 – 6 napadeného rozhodnutí.
9. Dále se žalovaný vyjádřil k námitkám týkajícím se souhlasů vlastníků pozemků a jejich případného nahrazení soudními rozhodnutími. Požadavek na doložení souhlasu vlastníka pozemku se změnou v užívání stavby vyplývá přímo z § 127 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“). Žalobkyně v průběhu řízení před stavebním úřadem doložila mj. kopie tří samostatných žalob proti vlastníkům dotčených pozemků o nahrazení projevu vůle k uzavření dohody o vyslovení souhlasu ke změně v užívání stavby. Typově se má jednat o nepojmenovanou smlouvu podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*občanský zákoník*“). Souhlas podle § 127 stavebního zákona však podle žalovaného nelze nahradit nepojmenovanou smlouvou podle občanského zákoníku. S názorem žalobkyně, že správní orgány měly vyčkat do ukončení soudního řízení, proto žalovaný nesouhlasí. Pokud žalobkyně namítá, že kromě souhlasu vlastníků pozemků doložila všechny ostatní doklady, které stavební úřad vyžadoval, poukazuje žalovaný na to, že kromě souhlasu vlastníků pozemků žalobkyně nedoložila ani závazná stanoviska dotčených orgánů či osvědčení o vzniku fiktivních závazných stanovisek.
10. K námitce týkající se znaleckého posudku žalovaný uvádí, že ho vyhodnotil jako irelevantní, protože i stavba, která je spojena pevným základem se zemí a je opatřena číslem popisným, může být stavbou dočasnou ve smyslu stavebního zákona.
11. K žalobě se rovněž *vyjádřila první osoba zúčastněná na řízení*, tj. Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (dále jen „*Dopravní podnik*“). Ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí Dopravní podnik uvedl, že žalobou je napadáno rozhodnutí žalovaného, avšak tomuto rozhodnutí žalobkyně z hlediska přezkoumatelnosti nic nevytýká, proto by měl být první žalobní bod odmítnut, resp. by se jím soud neměl zabývat. Podle názoru Dopravního podniku rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné, neboť je přesvědčivé, srozumitelné, vnitřně consistentní a v odůvodnění se žalovaný dostatečně vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobkyně. Pro úplnost Dopravní podnik dodává, že ani prvostupňové rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti netrpí, neboť z jeho odůvodnění jednoznačně vyplývá, jaké podmínky pro vyhovění žádosti o změnu užívání dočasné stavby nebyly ze strany žalobkyně splněny.
12. Pokud jde o žalobkyní tvrzenou povinnost správního orgánu přerušit řízení do doby právní moci rozhodnutí o žalobách na nahrazení projevu vůle směřujícím vůči vlastníkům pozemků, je Dopravní podnik toho názoru, že taková konstrukce je v rozporu se zásadou legality vyjádřenou v ust. § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „správní řád“). Správní orgán byl v rámci řízení o žádosti žalobkyně oprávněn a povinen posuzovat pouze naplnění podmínek a požadavků stanovených § 127 stavebního zákona a přílohou č. 14 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., nikoli jiných skutečností, jež z právních předpisů neplynou. Působnost správního orgánu byla limitována posouzením otázky 1) zda souhlas vlastníka pozemku byl vydán a 2) zda byl správnímu orgánu spolu s žádostí doložen. V působnosti správního orgánu naopak nebylo zkoumat, zda souhlas bude vydán někdy v budoucnu či zda je vlastník pozemku povinen jej vydat. Pro postup stavebního úřadu tak bylo určující a plně dostačující zjištění, že souhlas vlastníků pozemků správnímu orgánu nebyl doložen, v kombinaci se souladným sdělením žalobkyně i vlastníků pozemků, že souhlas neexistuje a nebyl nikdy udělen. Pro vydání prvostupňového rozhodnutí tedy neexistovala předběžná otázka. Nadto žaloba žalobkyně na nahrazení projevu vůle Dopravního podniku byla v mezidobí rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 23. 2. 2023, č. j. 19 C 17/2022-41, v plném rozsahu zamítnuta. K námitce nesprávného vyhodnocení znaleckého posudku Dopravní podnik uvádí, že otázka, zda je stavba č. p. 1551 stavbou trvalou či dočasnou, nebyla z hlediska předmětu řízení o žádosti žalobkyně relevantní, a prokazování této skutečnosti tudíž bylo nadbytečné. Žalovaný proto neměl povinnost se znaleckým posudkem po obsahové stránce zabývat.

13. *Třetí osoba zúčastněná na řízení*, tj. HOLEŠOVICE SPIN OFF s. r. o. v písemném podání uvedla, že se plně ztotožňuje jak s vyjádřením žalovaného, tak s vyjádřením Dopravního podniku, a navrhuje zamítnutí žaloby.
14. Dne 5. prosince 2023 se konalo ústní jednání, k němuž se žalobkyně ani její právní zástupce, který byl řádně předvolán, nedostavili. Zástupce žalovaného i přítomní zástupci osob na řízení zúčastněných navrhli zamítnutí žaloby.
15. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Po prostudování správního spisu a zhodnocení jeho obsahu a rozhodných skutečností dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Městský soud vycházel z této právní úpravy v rozhodném znění:
17. Podle ust. § 126 odst. 2 stavebního zákona *Změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo změna doby trvání dočasné stavby nebo změna dočasné stavby na stavbu trvalou, je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu. Ustanovení § 81 není dotčeno.*
18. Podle ust. § 127 odst. 1 stavebního zákona *Změnu v užívání stavby, která není podmíněna změnou dokončené stavby, oznamuje stavebnímu úřadu osoba, která má ke stavbě vlastnické právo nebo prokáže právo změnit užívání stavby. Oznámení obsahuje popis a odůvodnění zamýšlené změny, její rozsah a důsledky. K oznámení se připojí doklad o vlastnickém právu ke stavbě, nelze-li vlastnické právo ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, popřípadě souhlas vlastníka stavby se změnou v užívání, a v případě změny v užívání stavby spočívající v prodloužení doby trvání dočasné stavby nebo změny dočasné stavby na stavbu trvalou se připojí též souhlas vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna, dokumentace s vyznačením stávajícího a nového způsobu užívání jednotlivých místností a prostorů, stanoviska vlastníků*

veřejné dopravní a technické infrastruktury, na kterou je stavba napojena, pokud to změna v užívání stavby vyžaduje, a závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními právními předpisy nebo tímto zákonem.

19. Podle ust. § 127 odst. 4 stavebního zákona Dojde-li stavební úřad k závěru, že oznámení není úplné nebo změna v užívání stavby nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu se změnou v užívání stavby, rozhodne usnesením, že oznámenou změnu v užívání projedná v řízení; toto usnesení se oznamuje pouze oznamovateli a nelze se proti němu odvolat. Podané oznámení se považuje za žádost o povolení změny v užívání stavby; řízení je zahájeno právní mocí usnesení. Pokud je to pro posouzení změny v užívání stavby nezbytné, vyzve stavební úřad oznamovatele k doplnění dalších podkladů. Bude-li oprávněnou osobou podána žádost o povolení, je zahájeno řízení a usnesení se nevydává. Povolení ke změně v užívání stavby obsahuje kromě náležitostí souhlasu podmínky pro nový účel užívání stavby, kterými se zajistí ochrana veřejných zájmů nebo práv účastníků řízení.
20. Podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
21. Ze spisového materiálu vyplývají následující podstatné skutečnosti:
22. Žalobkyně je vlastníkem stavby č. p. 1551, která je umístěna na pozemcích parc. č. 204/2, 222/3, 226/4, 229/3 a 232/3 v k.ú. Holešovice. Vlastníkem pozemku parc. č. 204/2 je HOLEŠOVICE SPIN OFF s.r.o., vlastníkem pozemků parc. č. 222/3, parc. č. 226/4 a parc. č. 232/3 je Dopravní podnik a vlastníkem pozemku parc. č. 229/3 je IRAM CZ s.r.o.
23. Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 A 112/2020-107, vyplývá, že městský soud uložil Úřadu Městské části Praha 7 bezodkladně po právní moci rozsudku zahájit řízení o odstranění výše specifikované stavby ve vlastnictví žalobkyně, neboť již uplynula doba, na kterou byla předmětná stavba povolena. Citovaný rozsudek navazoval na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 14. 10. 2021, č. j. 4 As 90/2021-51, jehož závěry byl městský soud vázán.
24. Dne 7. 3. 2022 vydal stavební úřad oznámení o zahájení řízení o odstranění předmětné stavby.
25. Dne 13. 4. 2022 byla stavebnímu úřadu doručena žádost žalobkyně o změnu v užívání dočasné stavby spočívající v prodloužení doby jejího trvání nebo ve změně na stavbu trvalou. Tímto dnem bylo zahájeno řízení o změně v užívání stavby.
26. Dne 6. 5. 2022 obdržel stavební úřad od Dopravního podniku vyjádření nesouhlasu se změnou v užívání stavby, v němž uvedl, že jakožto vlastník dotčených pozemků „se změnou v užívání Stavby ve smyslu § 127 odst. 1 StavZ nesouhlasí a nebude souhlasit ani nikdy v budoucnu, neboť se svými Pozemky má jiné plány a současný stav existence neoprávněné Stavby mu působí značnou újmu“.
27. Výzvou ze dne 3. 6. 2022 stavební úřad vyzval žalobkyni, aby ve lhůtě 2 měsíců od doručení výzvy doplnila souhlasy vlastníků pozemků, na nichž je stavba umístěna, stanoviska dotčených orgánů, zejména Hasičského záchranného sboru hl. m. Prahy, Hygienické stanice hl. m. Prahy, odboru památkové péče žalovaného, odboru územního rozvoje žalovaného, a projektovou dokumentaci stavby. Stavební úřad zde žalobkyni výslovně poučil, že pokud nebudou nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení zastaveno. Současně s výzvou vydal stavební úřad usnesení, kterým řízení o

změně v užívání stavby přerušil. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, které však bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 9. 2022, č. j. MHMP 1742998/2022.

28. S ohledem na podanou žádost o změnu v užívání stavby stavební úřad usnesením ze dne 20. 6. 2022 přerušil řízení o odstranění stavby.
29. Dne 12. 7. 2022 obdržel stavební úřad kopii vyjádření HOLEŠOVICE SPIN OFF, s. r. o., v němž bylo uvedeno: *„Jakožto vlastníci pozemku parc. č. 204/2, k.ú. Holešovice, na jehož části se Stavba neoprávněně nachází Vás informujeme, že rozhodně nesouhlasíme se změnou užívání Stavby spočívající v prodloužení doby trvání dočasné Stavby ani se změnou Stavby na stavbu trvalou a svůj souhlas ve smyslu ustanovení § 127 odst. 1 stavebního zákona Vám neudělujeme.“*
30. Dne 14. 7. 2022 bylo stavebnímu úřadu doručeno podání IRAM CZ, s. r. o., v němž je uvedeno, že tato společnost zásadně nesouhlasí se změnou užívání předmětné stavby a nesouhlasí s prodloužením doby trvání této dočasné stavby.
31. Dne 17. 8. 2022 žalobkyně doložila projektovou dokumentaci, kopie žádostí o vydání závazných stanovisek a kopie tří samostatných žalob proti vlastníkům pozemků na nahrazení projevu vůle k uzavření dohody o vyslovení souhlasu ke změně v užívání stavby.
32. Protože žalobkyně ve stanovené lhůtě ani později nedoplnila všechny požadované doklady, stavební úřad dne 24. 10. 2022 zastavil řízení o změně v užívání stavby. Dne 7. 11. 2022 žalobkyně toto usnesení napadla odvoláním, které žalovaný zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
33. V první řadě se soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného a prvostupňového rozhodnutí, která je předmětem prvního žalobního bodu a k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, tedy i bez ohledu na to, zda ji žalobkyně namítá.
34. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí může dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívat v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů, neboť důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS). Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP). K uvedenému však soud doplňuje, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 212/2006-76 ze dne 19. 2. 2008). Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti

rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se například správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz například rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).

35. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud dospěl k závěru, že rozhodnutí není stíženo vadou nepřezkoumatelnosti, neboť žalovaný srozumitelně popsal, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč nepovažuje odvolací námitky za důvodné, podle kterých právních norem rozhodl a jakými úvahami se přitom řídil.
36. Dále se soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, neboť pokud by jeho odůvodnění vykazovalo natolik závažné nedostatky, že by nebylo možné toto rozhodnutí účinně napadnout odvoláním a následně odvolacím správním orgánem přezkoumat, pak by taková skutečnost představovala důvod pro zrušení žalobou napadeného druhostupňového rozhodnutí. V daném případě soud konstatuje, že z prvostupňového rozhodnutí je jasné zřejmé, jak stavební úřad rozhodl, tedy že zastavuje správní řízení, a že důvodem pro zastavení řízení je neodstranění vad žádosti, když žalobkyně ani na výzvu ze dne 3. 6. 2022 nedoložila podklady nezbytné pro posouzení podané žádosti. Jaké doklady byly požadovány, bylo upřesněno ve výzvě, kterou stavební úřad žalobkyni doručil a kterou označil v odůvodnění svého rozhodnutí. V této výzvě byla žalobkyně zároveň upozorněna na následky neodstranění vad žádosti v podobě zastavení řízení. O tom, že žalobkyně věděla, o které podklady se jedná, svědčí rovněž fakt, že ve vztahu k nim argumentovala jak v podaném odvolání, tak v žalobě. Povinnost jejich doložení ostatně vyplývá přímo ze zákona, jako odůvodnění zastavení řízení tak bylo dostatečně konstatováno, že žalobkyně v určené lhůtě potřebné doklady nedoplnila. Pokud jde o námitku, že žalovaný vypracoval odůvodnění ve větším rozsahu, čímž se měl pokusit o nápravu pochybení stavebního úřadu, nutno připomenout, že je zcela běžné, že druhostupňové správní rozhodnutí je obsáhlejší, neboť kromě rekapitulace řízení, shrnutí skutkového stavu a zhodnocení podstaty věci, musí rovněž reflektovat obsah prvostupňového rozhodnutí a zejména přesvědčivě reagovat na jednotlivé odvolací námitky. V případě jednoduchých procesních usnesení bývá tento rozdíl ještě větší, neboť zatímco prvostupňový správní orgán učiní v důsledku určitých procesních okolností zákonem předvídané rozhodnutí, odvolací správní orgán má za úkol v reakci na odvolání podrobněji vysvětlit, zda bylo namísto takto postupovat a proč. Soud tedy shrnuje, že ani prvostupňové rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným.
37. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítá, že potřebné souhlasy vlastníků pozemků se změnou v užívání stavby nemohla získat, a tak podala žaloby na nahrazení projevu vůle na příslušné civilní soudy, na jejichž rozhodnutí měl stavební úřad vyčkat.
38. Soud se v tomto ohledu zcela ztotožňuje s postojem žalovaného. Z ust. § 127 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že k oznámení o změně v užívání stavby se připojí též souhlas vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna. V nyní řešené věci žalobkyně podala žádost o povolení změny v užívání stavby, na základě které se zahajuje správní řízení, což je postup, který zákon předvídá pro méně jednoznačné případy, proto lze bezpochyby dovodit, že přílohy požadované pro oznámení o změně v užívání stavby jsou rovněž požadované pro žádost o povolení změny v užívání stavby. V daném případě žalobkyně nedoložila mj. souhlasy vlastníků pozemků, které jsou pro posouzení žádosti o povolení změny v užívání stavby zcela zásadní, a tak byla k jejich doplnění vyzvána. Skutečnost, že

žalobkyně ani ve lhůtě stanovené výzvou neodstranila vady své žádosti, nutně musela vést k zákonem stanovenému následku, tedy k zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

39. Co se týče žalobkyní podaných žalob na nahrazení projevu vůle, stavební úřad zcela jistě nebyl povinen vyhovět návrhu žalobkyně, aby vyčkal vydání rozsudků v těchto věcech. Povinnost doložit k žádosti souhlasu vlastníků pozemků spočívala na žalobkyni, která této povinnosti nedostála ani ve lhůtě k tomu určené, a to proto, že vlastníci pozemků se změnou v užívání stavby jednoduše nesouhlasili, o čemž svědčí i skutečnost, že stavební úřad obdržel od všech tří vlastníků pozemků písemné výslovné vyjádření nesouhlasu.
40. Žalobkyně uvádí, že bylo možné předpokládat vyhovění jejím žalobám na nahrazení projevu vůle. K tomu soud musí konstatovat, že takový výsledek byl objektivně vzato naopak vysoce nepravděpodobný, a to z následujících důvodů. Procesní úpravu žaloby na nahrazení projevu vůle lze nalézt v ust. § 161 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Jedná se o zvláštní žalobu na plnění, prostřednictvím které se žalobce může domáhat, aby soud nahradil projev vůle žalovaného, který má typicky povinnost uzavřít s žalobcem určitou smlouvu, nebo jiným způsobem vůči žalobci právně jednat, avšak z nějakého důvodu to odmítá. Tato povinnost však musí pro žalovaného vyplývat z hmotného práva. Takový názor zastává i odborná literatura, podle které „§ 161 odst. 3 nepředstavuje nějakou univerzální klauzuli, která by bez dalšího zmocňovala žalobce žádat po žalovaném libovolné prohlášení vůle. Jde (jen) o procesní ustanovení, které se týká vykonatelnosti. Povinnost učinit prohlášení vůle proto musí pro žalovaného vyplývat ze zákona, ze smlouvy nebo z porušení povinnosti.“ (Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Doležilek, J. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 781). Uvedené je rovněž v souladu s rozhodovací praxí vyšších soudů. Například Vrchní soud v Olomouci v rozsudku ze dne 10. 7. 2019, sp. zn. 8 Cmo 89/2019, dospěl k závěru, že „nemá-li žalovaný jako společník žalobkyně právním předpisem, smlouvou či deliktním jednáním založenou povinnost hlasovat určitým způsobem, pak žaloba na nahrazení projevu jeho vůle nemůže být úspěšná.“ Souhlas vlastníka pozemku, na kterém se nachází stavba, o jejíž změnu v užívání se žádá, je jednostranné právní jednání – projev vůle, k jehož učinění není vlastník pozemku nikterak povinen. V této souvislosti lze rovněž odkázat na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1564/2019, kde byla řešena skutkově obdobná věc, kdy se vlastník budovy domáhal proti vlastníkům pozemku, na kterém se předmětná budova nacházela, nahrazení projevu vůle spočívajícím v souhlasu se změnou stavby. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že „v dané věci se však žalobkyně zjevně nedomáhá obrany proti vykonanému zásahu do vlastnického práva ani proti jeho rušení s požadavkem, aby se žalovaný něčeho zdržel nebo aby mu určité jednání bylo zakázáno, ale žádá o vydání rozsudku nabrazujícího prohlášení vůle (§ 161 odst. 3 OSŘ). Již proto nelze tuto žalobu považovat za negatorní (zápůrčí). Nedání souhlasu jistě může mít vliv na vlastnictví žalobkyně, nicméně nelze je považovat za neoprávněné; není tu norma, která by žalovaným ukládala takové prohlášení. Výklad, podle kterého by odepření souhlasu s jednáním osoby, která žádá o souhlas s určitým způsobem výkonu vlastnického práva, založil neoprávněný zásah do vlastnického práva ve smyslu § 1042 ObčZ, aniž by k takovému souhlasu existovala právní povinnost, je tak zjevně nepřijatelný a je v rozporu s judikaturou NS.“ Pro projednávanou věc je relevantní i další judikatorní závěr Nejvyššího soudu, totiž že soud nemůže nahrazovat souhlas k podání žádosti o stavební povolení, a tím pádem ani jiné procesní úkony v rámci stavebního řízení, např. souhlas se změnou v užívání stavby. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 22 Cdo 2696/2009, ve kterém je mj. uvedeno,

že „výrok soudního rozhodnutí proto musí upravit soukromoprávní vztah, a nikoliv řešit otázky stavebního práva.“ Výše uvedené přehledně shrnul Obvodní soud pro Prahu 7 v rozsudku ze dne 23. 2. 2023, č. j. 19 C 17/2022-41, jímž zamítl žalobu žalobkyně na nahrazení nedostatku projevu vůle Dopravního podniku.

41. Žalobkyně v žalobě rovněž nesouhlasí s tím, jakým způsobem žalovaný vyhodnotil předložený znalecký posudek, z něhož má vyplývat, že předmětná stavba je stavbou trvalou.
42. Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. Již z logiky věci vyplývá, že žádá-li stavebník o změnu v užívání stavby spočívající ve změně doby trvání dočasné stavby či změně stavby dočasné na trvalou, nemůže mít pro toto konkrétní řízení žádnou relevanci tvrzení, že předmětná stavba již stavbou trvalou je. Pokud jde o faktickou povahu stavby, její podobu a technologický charakter, je nutné ji chápat odděleně od právního statusu stavby. Změna stavby dočasné na stavbu trvalou je právně vzato možná pouze na základě postupu podle § 127 odst. 1 stavebního zákona, resp. v případě starších staveb se tak dělo na základě ust. § 85 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
43. Otázku, zda se v nyní řešené věci jedná o stavbu dočasnou či trvalou, již městský soud vyřešil v rozsudku ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 A 112/2020 o žalobě, jíž se Dopravní podnik domáhal, aby stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby ve vztahu k žalobkyni jako vlastníku stavby: *„Ze správního spisu má městský soud za prokázané, že jediným právněrelevantním aktem je v této souvislosti Stavební povolení. Žádné další předložené dokumenty nejsou právně významné ve vztahu k této otázce. Stavební povolení určuje, že Stavba se povoluje „jako stavba dočasná do doby definitivního zastavění dle územního plánu“. Ze Stavebního povolení tedy jasně vyplývá, že Stavba byla povolena jako stavba dočasná, tedy její existence byla předvídána po určitý časový úsek. Nic na této skutečnosti nemění ani sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2002, č. j. 6991/02/6610-ob.22/Chram, kterým žalovaný potvrdil, že Stavba je „v souladu s rozhodnutím odboru výstavby MHMP ze dne 15. 2. 1999 stavbou trvalou“. V návaznosti na toto sdělení vydal odbor občanskoprávních agend MHMP dne 20. 3. 2002 doklad o přidělení čísla popisného a orientačního Stavbě, č. j. MHMP 30721/2002. Následně dne 17. 1. 2004 vydal žalovaný další sdělení, č. j. 1854/05/88-ob.22(1551Hol)/Chram, nazvané „upřesnění vyjádření čj. 6991/02/6610-ob.22/Chram ze dne 27. 2. 2002“, v němž v podstatě zopakoval svůj předchozí závěr o tom, že Stavba je stavbou trvalou s odkazem na rozhodnutí odboru výstavby MHMP ze dne 15. 2. 1999. Stejně vyjádření pak žalovaný zopakoval ve sdělení ze dne 26. 10. 2005, č. j. 34374/05/3758-čp.1551Hol/Hu, a ve sdělení ze dne 13. 4. 2010, č. j. MČ P7 017405/2010/OVT/VAV 1551 Hol. Městský soud konstatuje, že z rozhodnutí odboru výstavby MHMP ze dne 15. 2. 1999 žádným způsobem nevyplývá, že by Stavba byla změněna na stavbu trvalou. Rovněž následná sdělení žalovaného takovou přeměnu nezpůsobila. Takový postup byl, resp. je možný pouze na základě postupu podle § 85 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon 1976“), resp. § 127 odst. 1 stavebního zákona. Obě citovaná ustanovení upravují tzv. změnu v užívání stavby – nyní účinná úprava tak činí výslovně v textu zákona, v případě dřívější úpravy tak dovodila judikatura [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014-108, (3428/2016 Sb. NSS)]. Ani jedno z těchto řízení nebylo od vydání Stavebního povolení zahájeno, a proto je nutné setrvat na závěru, že Stavba je stále stavbou dočasnou.“*
44. S ohledem na výše uvedené Městský soud v Praze uzavírá, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

45. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, jemuž však v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.
46. Pod výrokem III. tohoto rozsudku soud nepřiznal osobám zúčastněným na řízení náhradu nákladů řízení, neboť k takovému postupu neshledal důvod, když jim neuložil žádnou povinnost ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 5. prosince 2023

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu