



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobce: **V. P.**
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M.
sídlem Rumunská 1720/12, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

za účasti: **V. Ch.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 10. 7. 2024, čj. MHMP 1153297/2024

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 14 (dále jen „stavební úřad“) o

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

dodatečném povolení přístavby ke stavbě a změně v užívání restauračního zařízení umístěného v této stavbě na garáž. Žalobce s povolením přístavby jako dotčený vlastník sousedního pozemku nesouhlasí.

2. Dosavadní průběh řízení a obsah správního spisu

2. Stavebníci V. a J. Ch. původně společně podali v červnu 2016 žádost o dodatečné povolení stavby „přístavba hobby místnosti, skladu a garáže ke stavbě na pozemku parc. č. X, k. ú. X, X“. V říjnu 2018 stavebníci žádost doplnili a požádali rovněž o povolení změny v užívání stávající stavby na pozemku par. č. X z restauračního zařízení na garáž. Soud pro úplnost doplňuje, že během stavebního řízení převedl J. Ch. vlastnické právo k stavbě na svého syna, V. Ch. Poté již vystupoval jako stavebník pouze V. Ch.
3. V srpnu 2016 vydal stavební úřad rozhodnutí, jímž žádosti vyhověl a dodatečně stavbu povolil. Žalovaný toto rozhodnutí v srpnu 2017 zrušil ve zkráceném přezkumném řízení, mj. z důvodu, že stavebníci k žádosti nepřiložili řádnou projektovou dokumentaci se všemi požadovanými náležitostmi.
4. Stavební úřad proto řízení opakovaně přerušil a vyzval stavebníky k doplnění podkladů (postupně výzvami z června 2018, z prosince 2018 a prodloužením lhůty ke splnění výzvy ze srpna 2019). V červnu 2020 vydal stavební úřad podruhé rozhodnutí, jímž stavbu dodatečně povolil. K žalobcovu odvolání bylo i toto rozhodnutí žalovaným zrušeno.
5. Stavební úřad v srpnu 2021 opětovně vyzval stavebníky k doplnění projektové dokumentace. V této souvislosti přerušil řízení na dobu 730 dnů. Žalobce podal proti tomuto usnesení odvolání, na jehož základě žalovaný usnesení o přerušení řízení zrušil z důvodu nepřiměřené délky přerušení.
6. Stavební úřad následně v březnu 2022 vydal nové usnesení, jímž řízení přerušil na dobu 180 dnů a stavebníky znovu vyzval k doplnění projektové dokumentace ve stanovené lhůtě. Kompletní projektová dokumentace byla stavebníky předložena až v lednu 2023. Po jejím doplnění stavební úřad rozhodl o pokračování v řízení, v němž v září 2023 vydal rozhodnutí, kterým stavbu dodatečně povolil.
7. Žalobce napadl rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, které žalovaný zamítl napadeným rozhodnutím. Odvolací námitky se převážně shodovaly s žalobní argumentací.

3. Žalobní argumentace

8. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Především namítá, že úřady zatížily řízení o dodatečném povolení stavby několika procesními vadami.
9. Předně má za to, že žádost o dodatečné povolení stavby neměla být vůbec projednávána a že řízení mělo být zastaveno podle § 110 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), protože žadatel k žádosti nepřipojil projektovou dokumentaci. Stavební úřad neměl v takovém případě žadatele vyzývat k doplnění podkladů, ale měl řízení rovnou zastavit. Stavebník podal žádost již v roce 2016, projektová dokumentace, která byla předložena, však byla zpracována až v srpnu 2019 s revizí v listopadu 2022, tedy zjevně nebyla předložena již při podání žádosti. Stavební úřad proto pochybil, pokud žádost vůbec projednával.
10. Žalobce dále namítá, že stavební úřad měl řízení zastavit, neboť žadatel nedoložil podklady ve lhůtě, kterou mu k tomu úřad stanovil. Stavební úřad nejprve vyzval žadatele k doplnění podkladů, k čemuž mu stanovil lhůtu 730 dní a poučil jej, že v případě nesplnění výzvy bude

řízení zastaveno. Po tutéž dobu řízení přerušil. K odvolání žalobce žalovaný toto rozhodnutí o přerušení řízení zrušil, mj. proto, že přerušení na 730 dní bylo nepřiměřeně dlouhé. Po více než pěti měsících proto úřad rozhodl o přerušení řízení znovu, tentokrát na 180 dní. Žadatel však podklady dodal až po uplynutí této lhůty. Přesto úřad řízení nezastavil, ale pokračoval v něm a vydal dodatečné povolení stavby. Takový postup je podle žalobce nezákonný, neboť stavební úřad svým vyčkáváním fakticky prodlužoval lhůtu pro dodání podkladů, která již uplynula, a zároveň upřel ostatním účastníkům řízení možnost se proti takovému postupu bránit.

11. Nezákonnost spatřuje žalobce rovněž v tom, že stavební úřad i žalovaný opomněli přizvat do řízení některé osoby jako účastníky. Podle žalobce se jedná o procesní vadu, která má bez dalšího za následek nezákonnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Žalobce k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) z 24. 10. 2013, čj. 5 As 17/2013-25.
12. V dalších námitkách žalobce uvádí, že posuzovaná stavba nesplňuje odstupové vzdálenosti podle pražských stavebních předpisů. Úřady podle něj vycházely z toho, že stavba byla v minulosti povolena a kolaudována jako garáž a nyní má být pouze rekolaudována zpět k tomuto účelu. Stavba však nikdy nebyla kolaudována jako garáž ale jako prodejna smíšeného zboží. Výrok napadeného rozhodnutí je proto v rozporu se skutečností a jako takový je nejen věcně nesprávný, ale též nezákonný.
13. Žalobce je přesvědčen, že důvodné jsou i jeho další námitky z odvolání (např. překročení možné míry zastavitelnosti území, imisí apod.). Jako vlastník pozemku, který sousedí s povolovanou stavbou, je existencí, užíváním a nezákonným dodatečným povolením této stavby dotčen na svých právech. Proto navrhuje, aby soud zrušil napadené i prvostupňové rozhodnutí a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

4. Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Žalobní námitky jsou podle něj totožné s námitkami, které již vypořádal v rámci odvolacího řízení, proto se jeho vyjádření obsahově převážně shoduje s argumentací v napadeném rozhodnutí.
15. K prvním dvěma žalobním námitkám uvádí, že v případě, že žadatel podá žádost, které chybí předepsané přílohy, vyzve jej úřad k odstranění těchto vad a poučí jej, jakým způsobem tak má učinit. Žalovaný by ve věci postupoval tak, jak uvádí žalobce, pouze v případě, že by projektová dokumentace nebyla k žádosti vůbec připojena. V takovém případě stavební úřad k odstranění vad nevyzývá a stavební řízení rovnou zastaví. O takovou situaci však v tomto případě nešlo.
16. Lhůtu k odstranění vad stavební úřad určil na základě vlastní úvahy. Důvodem pro zastavení řízení není jakákoli vada žádosti, ale pouze podstatná vada bránící dalšímu pokračování stavebního řízení. Takovou vadou sice může být neúplná projektová dokumentace, v daném případě se však nejedná o stavební povolení s účinky *ex tunc* ale pouze o dodatečné povolení stavby a změnu v jejím užívání (kolaudace proběhla v roce 2016). Lhůta stanovená úřadem k doplnění podkladů přitom není lhůtou propadnou. Podklady lze proto předložit i po jejím uplynutí. Žalovaný uvádí, že i pokud by porušil některé procesní lhůty, neznamená to, že je jeho rozhodnutí nezákonné. Žalobce krom toho vůbec nekonkretizuje, jak se tyto namítané vady přímo dotkly jeho práv a jaká újma mu jimi byla způsobena.
17. K námitce, že úřady do řízení nepřizvaly některé osoby jako účastníky řízení, žalovaný uvádí, že žalobce není oprávněn hájit zájmy třetích osob, které mu k tomu neposkytly plnou

moc. Žalobce navíc v odvolacím řízení neoznačil osoby, které podle jeho názoru žalovaný opomněl prizvat.

18. Podle žalovaného stavba splňuje stanovené odstupové vzdálenosti. Rovněž námitky týkající se imisí jsou nedůvodné, neboť je žalobce blíže nespecifikuje, a již byly dostatečně vypořádány v napadeném rozhodnutí. Míra zastavení území není v případě posuzované stavby stanovena.

5. Žalobcova replika

19. Žalobce ve své replice zopakoval argumenty z žaloby. Nad její rámec uvedl, že proti posuzované stavbě brojí od počátku řízení o dodatečném povolení, a to z mnoha důvodů, které popsal v námitkách i v jiných podáních. Má za to, že pokud by žalovaný a stavební úřad postupovali v souladu se zákonem, museli by řízení zastavit. Stavba by pak nemohla být povolena a muselo by být nařízeno její odstranění. Žalobce jako dotčený vlastník s povolením stavby nesouhlasí, a je proto samozřejmé, že se jej nezákonný postup úřadů dotýká.

6. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

20. Soud umožnil uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení stavebníkovi, panu Ch., kterému podle § 305 zákona č. 283/2021, stavebního zákona, náleží postavení osoby zúčastněné na řízení ze zákona. Pro účely přechodných ustanovení se za den účinnosti tohoto ustanovení považuje 1. 7. 2024, přičemž soudní řízení bylo zahájeno až po tomto datu. Proto se § 305 nového stavebního zákona v tomto soudním řízení aplikuje [§ 334a odst. 3 ve spojení s § 331 (*a contrario*) nového stavebního zákona].
21. Osoba zúčastněná na řízení souhlasí s napadeným rozhodnutím a připojuje se k vyjádření žalovaného.
22. Celou věc vnímá jako vyústění dlouholetých sousedských sporů mezi žalobcem a svým otcem. Má za to, že jeho otec stavebnímu úřadu doložil všechny nezbytné podklady k povolení přístavby vypracované autorizovanými osobami. Neustálé podávání odvolání a námitek ze strany žalobce vnímá jako čistě obstrukční s cílem poškodit jeho otce. Přístavba žádnému ze sousedů nevadí a ani žalobce nikdy neuvedl, jak mu přístavba překáží. Proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

7. Posouzení soudem

23. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, s čímž účastníci konkludentně souhlasili [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)]. Napadené rozhodnutí přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 odst. 1 s. ř. s.
24. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS z 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud proto neprováděl dokazování k žalobě připojenými listinami, neboť jejich obsah je mu znám ze správního spisu.
25. Žalobu podala řádně a včas osoba k tomu oprávněná.
26. Žaloba není důvodná.

Nezastavení řízení pro nepřiložení projektové dokumentace k žádosti

27. Nejprve se soud zabýval námitkou, že stavební úřad měl řízení o dodatečném stavebním povolení podle 110 odst. 4 stavebního zákona zastavit a žádost vůbec neměl projednávat, protože stavebníci k žádosti nepřiložili projektovou dokumentaci. Stavební úřad podle žalobce postupoval nesprávně, pokud místo toho, aby řízení zastavil, opakovaně rozhodl o přerušení řízení a vyzval stavebníky k doplnění projektové dokumentace.
28. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona může stavebník ve lhůtě 30 dní od zahájení řízení o odstranění stavby požádat o dodatečné povolení stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, stavebník musí předložit podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. V řízení o dodatečném povolení stavby se postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115 stavebního zákona.
29. Podle § 110 odst. 2 stavebního zákona musí stavebník k žádosti o dodatečné povolení stavby připojit projektovou dokumentaci zpracovanou projektantem se všemi požadovanými náležitostmi (průvodní zprávou, souhrnnou technickou zprávou apod.).
30. Ze správního spisu vyplývá, že stavebníci řádnou projektovou dokumentaci nepřipojili k žádosti, ale předložili ji stavebnímu úřadu až v průběhu řízení. Na projektové dokumentaci je uvedeno, že byla zpracována v srpnu 2019 s revizí v listopadu 2022, tedy zjevně nemohla být přiložena již k žádosti podané v červnu 2016. K žádosti nejsou ve správním spise přiloženy ani žádné další podklady, které by bylo možné považovat za projektovou dokumentaci. Soud se proto neztotožnil s názorem žalovaného, který v napadeném rozhodnutí vycházel z toho, že projektová dokumentace byla připojena již k žádosti „v nezbytném rozsahu“.
31. Mezi účastníky je sporné, jak měl stavební úřad v této situaci postupovat. Žalobce se domnívá, že stavební úřad neměl žádost vůbec projednávat a měl řízení zastavit. Naopak žalovaný má za to, že postupoval v souladu se zákonem, pokud stavebníky vyzval, aby projektovou dokumentaci doplnili. Pro vyřešení této otázky je klíčovou řádná aplikace § 110 odst. 4 stavebního zákona. Toto ustanovení totiž bylo v průběhu řízení o posuzované žádosti novelizováno.
32. Podle § 110 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 platilo, že *pokud předložená projektová dokumentace není zpracována oprávněnou osobou, stavební úřad řízení zastaví; usnesení o zastavení řízení se doručuje pouze stavebníkovi.*
33. Znění § 110 odst. 4 stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2018 stanovilo, že *pokud k žádosti o stavební povolení není připojena projektová dokumentace nebo pokud není zpracována oprávněnou osobou, stavební úřad takovou žádost neprojednává a řízení zastaví.*
34. Úprava, o kterou se žalobce opírá, byla do zákona přijata až novelizací zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018. Do té doby byl dán důvod zastavení řízení podle § 110 odst. 4 stavebního zákona toliko tehdy, pokud předložená projektová dokumentace nebyla *zpracována oprávněnou osobou*. Nepřiložení projektové dokumentace tedy nebylo podle této úpravy důvodem zastavení řízení. V takovém případě měl stavební úřad postupovat podle § 111 odst. 3 stavebního zákona, tedy měl stavebníky vyzvat k doplnění řádné projektové dokumentace (tento postup opakovaně aproboval i NSS, např. v rozsudku z 16. 1. 2024, čj. 1 As 202/2023-47, bod 26 a násl.).

35. Je zjevné, že žalobce staví svou žalobní námitku na znění zákona, které nebylo účinné v okamžiku podání žádosti. Žádost o dodatečné povolení stavby totiž stavebníci podali již 27. 6. 2016, tedy ještě za účinnosti předchozí právní úpravy. Nelze proto vyčítat stavebnímu úřadu, že podle této úpravy postupoval a stavebníky vyzval k doplnění projektové dokumentace. Podle přechodných ustanovení zákona č. 225/2017 Sb. totiž platí, že stavební úřad dokončí správní řízení, které nebylo pravomocně ukončeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy před 1. 1. 2018), podle dosavadních právních předpisů (čl. II bod 10). Úřad proto správně postupoval podle tehdy platné úpravy a žádost projednával, přestože k ní nebyla připojena projektová dokumentace, a k napravení tohoto nedostatku stavebníky vyzval a přerušil řízení.
36. Soud proto této žalobní námitce nepřisvědčil. Žalobce ji totiž založil na nesprávném znění § 110 odst. 4 stavebního zákona.

Nezastavení řízení pro nesplnění výzvy k doplnění podkladů

37. Soud se dále zabýval námitkou, zda stavební úřad pochybil tím, že nezastavil řízení o žádosti, přestože stavebník po výzvě ve stanovené lhůtě nedoložil projektovou dokumentaci se všemi náležitostmi. Podle žalobce měl stavební úřad řízení ihned po uplynutí lhůty zastavit, a nikoli vyčkávat několik dalších měsíců, než stavebníci podklady doplní.
38. Ze správního spisu soud zjistil, že výzvou z 22. 3. 2022 (v pořadí již čtvrtou) stavební úřad vyzval stavebníky k doplnění projektové dokumentace. Určil jim k tomu lhůtu 180 dní a na stejnou dobu řízení přerušil. Dne 8. 12. 2022, tedy již po uplynutí lhůty, požádal stavebník o prodloužení lhůty na doplnění podkladů o půl roku. Řádnou projektovou dokumentaci včetně všech požadovaných podkladů pak zaslal stavebnímu úřadu ve dnech 11. a 16. 1. 2023. Stavební úřad následně 1. 2. 2023 rozhodl o pokračování v řízení a nařídil ústní jednání spojené s ohledáním na místě. Dne 4. 9. 2023 stavební úřad svým rozhodnutím stavbu dodatečně povolil.
39. Podle § 111 odst. 3 stavebního zákona (ve znění do 31. 12. 2017) platilo, že *pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se doručuje pouze stavebníkovi.*
40. Rovněž podle § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (který se použije subsidiárně) platí, že *nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).*
41. Podle § 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.*
42. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vyzve-li správní orgán žadatele k odstranění vad žádosti pouhým přípisem (a nikoli usnesením), neurčuje mu lhůtu závazně, ale pouze mu přiměřenou lhůtu poskytuje. Jde o lhůtu, která má v takovém případě pouze pořádkový charakter, nejde o lhůtu propadnou (srov. rozsudky NSS ze 7. 6. 2018, čj. 9 As 105/2017-54, bod 11, nebo z 11. 7. 2022, čj. 7 As 411/2021-24, bod 18). Jejím uplynutím tak právo žadatele na doplnění podkladů nezaniká, současně nezaniká ani právo správního orgánu věc meritorně projednat. To v konečném důsledku znamená, že vadu žádosti může žadatel odstranit i po lhůtě mu určené správním orgánem (srov. rozsudky NSS z 8. 11. 2016, čj. 5 Azs 115/2016-34, nebo z 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016-48, bod 22).

43. Smyslem § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu totiž není žadatele trestat za nedodržení lhůty, ale vést jej k tomu, aby svoji žádost zkompletoval v přiměřené lhůtě (bod 18 rozsudku čj. 7 As 411/2021-24). Účelem tedy je, aby si žadatel byl vědom hrozby zastavení řízení v případě překročení lhůty. Projednání žádosti, která se stala perfektní až po uplynutí stanovené lhůty, však není porušením správního řádu a v zásadě nemůže nezákonně zasáhnout do práv účastníků řízení.
44. V posuzované věci stavební úřad vyzval stavebníky k doplnění projektové dokumentace výzvou z 22. 3. 2022, která má formu přípisu (formu usnesení má až navazující přerušování řízení). V souladu s výše citovanou judikaturou proto stavebníci mohli požadované podklady doplnit i po uplynutí lhůty a stavební úřad k těmto podkladům mohl při rozhodování o dodatečném povolení stavby přihlídnout.
45. Žalobci lze přisvědčit potud, že žalovaný pochybil, otálel-li se zastavením řízení o několik měsíců. Absence řádné projektové dokumentace totiž skutečně brání v projednání žádosti o dodatečné povolení stavby (srov. bod 23 rozsudku NSS z 11. 10. 2024, čj. 6 As 314/2023-38), a stavební úřad v takovém případě má řízení po uplynutí lhůty k doplnění podkladů zastavit. Pokud řízení nezastaví, dopouští se nečinnosti a nedůvodných průtahů v řízení. Toto pochybení však nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí a soud nemá důvodu usuzovat ani na to, že by pozdní rozhodnutí mělo nějaký konkrétní dopad na zachování žalobcových práv. Ostatně ani sám žalobce žádný takový důsledek nečinnosti žalovaného ve své žalobě neuvedl. Lze proto uzavřít, že průtahy neměly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudky NSS z 30. 10. 2003, čj. 6 A 171/2002-41, z 10. 12. 2012, čj. 2 As 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS, z 3. 7. 2018, čj. 6 Azs 178/2018-24, a z 3. 6. 2020, čj. 10 Azs 374/2019-33).
46. Žalobce navíc nemá pravdu v tom, že se proti postupu stavebního úřadu nemohl nijak bránit. Mohl totiž podat návrh na opatření proti nečinnosti. Nejvyšší správní soud zároveň opakovaně konstatoval, že proti nevydání rozhodnutí o zastavení řízení se lze bránit též nečinnostní žalobou (srov. např. rozsudek NSS z 30. 7. 2024, čj. 9 As 148/2024-25). Tohoto postupu však žalobce v posuzované věci nevyužil. Soud proto uzavírá, že k žádnému zásahu do práv žalobce postupem správních orgánů nedošlo. Již proto je tato žalobní námitka nedůvodná.
47. Soud dále zdůrazňuje, že žalobce nebyl stavebníkem, kterému bylo přímo adresováno rozhodnutí stavebního úřadu. V řízení před správními orgány měl postavení účastníka řízení, neboť je podle § 129 odst. 2 věty osmé stavebního zákona ve spojení s § 109 písm. e) téhož zákona vlastníkem sousedního pozemku, jehož vlastnické právo mohlo být prováděním stavby přímo dotčeno. Tím je tedy předurčen okruh jeho veřejných subjektivních práv, na kterých mohl být v důsledku provádění stavby dotčen a rozsah námitek, které mohl v řízení uplatnit. Jinými slovy žalobce byl v souladu s § 114 odst. 1 stavebního zákona užitého podle § 129 odst. 2 věty poslední téhož zákona oprávněn uplatňovat námitky proti stavbě v rozsahu, v jaké mohlo být přímo dotčeno jeho vlastnické právo. Nepřísluší mu však postavení osoby nadané právem všeobecné ochrany zákonnosti postupu a rozhodnutí správních orgánů (srov. obdobně bod 37 rozsudku NSS z 22. 10. 2024, čj. 4 As 303/2023-33).
48. Soud proto může v navazujícím soudním řízení zkoumat pouze, zda nedošlo k zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv, resp. do práv, které mu náleží jako vlastníkovému sousedního pozemku (viz rozsudek NSS z 26. 9. 2018, čj. 4 As 209/2018-34, bod 25, či z 27. 1. 2020, čj. 4 As 340/2019-52, bod 28). Žalobce nemůže vystupovat jako univerzální

dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů, který by snad mohl z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu kdokoliv vyvolat soudní přezkum jakéhokoliv rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo (srov. např. bod 34 rozsudku z 22. 1. 2015, čj. 9 As 67/2014-48). Žalobce proto musí dostatečně konkrétně tvrdit, na kterých právech se cítí postupem správních orgánů dotčen.

49. Podle soudu žalobce nesplnil svou povinnost dostatečně konkrétně tvrdit, jak byl v důsledku nezastavení řízení o žádosti dotčen na svých veřejných subjektivních právech. V replice toliko rozvedl svůj žalobní bod tak, že proti stavbě brojí od počátku řízení z důvodů, které popsal v námitkách a jiných podáních. Má za to, že nezákonný postup správních orgánů se jej proto jako dotčeného vlastníka sousedního pozemku dotýká – v důsledku nezastavení řízení nedošlo k odstranění stavby, o nějž usiloval. Žalobce však v řízení před soudem neuvedl, v čem existence a užívání stavby zasahuje do jeho práv jako vlastníka sousedního pozemku. Pouhý obecný odkaz na důvody svého nesouhlasu se stavbou, které žalobce uváděl v podáních ve správním řízení, není dostatečným tvrzením zásahu do práv. Rovněž v závěru žaloby toliko uvádí, že jako vlastník sousedního pozemku je nezákonnou existencí, užíváním a dodatečným povolením stavby v jeho přímém sousedství, dotčen na svých právech. Opět však neuvádí, jaká jeho práva byla dotčena a v čem konkrétně toto dotčení spočívá.

50. I z tohoto důvodu jsou žalobcovy námitky týkající se nezastavení řízení nedůvodné.

Nepřizvání účastníků řízení

51. Žalobce dále namítá, že napadené i prvostupňové rozhodnutí jsou nezákonná, protože správní orgány opomněly přizvat do řízení některé osoby, které mají právo být účastníky řízení. Konkrétně se jedná o manželé V., jejichž pozemek přímo sousedí s povolovanou stavbou.

52. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je žalobce oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu, má-li za to, že jím byl zkrácen na svých právech. Žalobce může v řízení před správním soudem bránit pouze vlastní veřejná subjektivní práva, nikoli práva třetích osob. Soudní řád správní až na výjimky neumožňuje domáhat se ochrany práv třetích osob nebo obecně ochrany veřejného zájmu formou *actionis popularis*. Tuto obecnou zásadu uznává dlouhodobě jak judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. již usnesení rozšířeného senátu z 23. 3. 2005 čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS), tak i odborná literatura (srov. např. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 523).

53. Soud dospěl k závěru, že žalobce se nedomáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv, ale vyslovuje se k domnělému zásahu do práv třetích osob – údajně nepřizvaných účastníků řízení. Tato žalobní námitka proto není přípustná.

54. Nadto je tato žalobní námitka i nedůvodná, neboť žalovaný i stavební úřad se v průběhu řízení opakovaně zabývali otázkou, kdo má být účastníkem řízení. Konkrétně ve vztahu k manželům V. stavební úřad již v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby z 15. 6. 2020 (to sice bylo k odvolání žalobce zrušeno, otázka účastenství však odvolacím orgánem zpochybněna nebyla) uvedl dostatečné důvody, proč je do řízení nepřizval – jejich pozemek je vzdálen od povolované stavby více než 20 m, a navíc mezi stavbou na pozemku manželů V. a povolovanou stavbou již stojí dům, který tvoří vizuální bariéru.

55. Žalobce navíc nemá pravdu, uvádí-li, že se opomenutí účastníci nemohli bránit. Mohli se totiž odvolat proti prvostupňovému rozhodnutí a odvolací orgán by musel posoudit, zda

měli, či neměli být účastníky řízení. Proti rozhodnutí o účastenství se pak lze bránit i správní žalobou (jak koneckonců uvedl i NSS v žalobcem citovaném rozsudku čj. 5 As 17/2013-25).

*Námítka nesprávné rekolaudace na garáž, nesplnění odstupových vzdáleností a zbývající
žalobní námitky*

56. Žalobce namítá, že správní orgány nesprávně vycházely z předpokladu, že původní stavba byla v minulosti povolena a zkolaudována jako garáž a že nyní má dojít pouze k jejímu opětovnému využití k tomuto účelu. Žalobce však tvrdí, že stavba nikdy nebyla kolaudována jako garáž, nýbrž jako prodejna smíšeného zboží a následně jako restaurační zařízení. Výrok napadeného rozhodnutí, který povoluje změnu v užívání na původní využití – na garáž, je proto podle žalobce v rozporu se skutečným stavem věci, a je tudíž nejen věcně nesprávný, ale i nezákonný.
57. Soud se ani s touto námitkou neztotožnil.
58. Podle § 126 odst. 4 stavebního zákona platí, že *pokud je změna v užívání stavby podmíněna změnou dokončené stavby, která vyžaduje ohlášení nebo stavební povolení, stavební úřad projedná změnu dokončené stavby. Podle charakteru změny dokončené stavby se postupuje podle § 78 až 96a a § 104 až 117. V ohlášení nebo v žádosti o stavební povolení nebo v oznámení podle § 117 se současně uvede navrhovaná změna v užívání. Po dokončení změny stavby se podle okolností postupuje podle § 122; v oznámení užívání nebo v žádosti o kolaudační souhlas se současně uvede nový účel užívání.*
59. Podle § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona *změnou dokončené stavby je přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou.*
60. Z citovaných ustanovení vyplývá, že v případě, kdy je změna v užívání stavby podmíněna stavební činností (změnou dokončené stavby formou nástavby, přístavby či stavebních úprav), která sama vyžaduje stavební povolení, nepostupuje stavební úřad podle § 126 a § 127 stavebního zákona upravujících výhradně změnu v účelu užívání, nýbrž vede řízení o žádosti o vydání stavebního povolení (srov. bod 13 rozsudku NSS z 25. 1. 2023, čj. 6 As 371/2021-50). V tomto řízení pak musí stavební úřad posuzovat změnu stavby (např. přístavbu) zásadně s ohledem na požadovaný výsledný účel užívání stavby jako celku.
61. Rozhodnutí o stavebním povolení však neobsahuje souhlas s užíváním stavby ke změněnému účelu. Stavebník proto musí po vydání stavebního povolení požádat o kolaudační souhlas, ve kterém je opět povinen označit nový účel užívání. Následně vydaný kolaudační souhlas, v němž bude vyjádřen souhlas s užíváním provedené změny dokončené stavby k novému účelu užívání, pak bude současně dokladem o povoleném účelu užívání stavby (shodně Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2018, str. 931-932).
62. Stavební úřad zjevně postupoval podle této úpravy, byť na ni v prvostupňovém rozhodnutí neodkázal výslovně. Změnu v užívání stavby restauračního zařízení na garáž totiž posoudil tak, že je tato změna podmíněna změnou dokončené stavby, tedy dodatečným povolením přístavby. V doplnění žádosti o dodatečné povolení přístavby rovněž stavebníci v souladu se zákonem uvedli též navrhovanou změnu v užívání již povolené a zkolaudované stavby. Stavební úřad proto přístavbu v řízení o dodatečném povolení stavby posuzoval s ohledem na uvedený výsledný účel stavby jako celku. Svědčí o tom i způsob, jakým stavební úřad ve výroku prvostupňového rozhodnutí definoval povolovanou stavbu, tedy jako *přístavbu hobby místnosti, skladu a garáže a změnu v užívání restauračního zařízení*.

63. Prvostupňovým rozhodnutím však došlo toliko k dodatečnému povolení přístavby, nikoli k vydání souhlasu se změnou v užíváním původní stavby restauračního zařízení. Stavební úřad výrokem II. prvostupňového rozhodnutí totiž výslovně podmínil užívání stavby (tedy přístavby včetně změny v užívání restauračního zařízení) po jejím dokončení vydáním kolaudačního souhlasu nebo rozhodnutí podle § 122 stavebního zákona.
64. Soud proto konstatuje, že žalobce nemá pravdu, uvádí-li, že napadeným rozhodnutím došlo k povolení změny užívání stavby na původní využití garáže. K užívání stavby k novému účelu totiž může dojít až po vydání kolaudačního souhlasu či rozhodnutí, nikoli přímo na základě napadeného a prvostupňového rozhodnutí, kterými byla toliko dodatečně povolena *přístavba*.
65. Soud nepřehlédl, že stavební úřad i žalovaný v odůvodnění svých rozhodnutí opakovaně uvedli, že „*restaurační zařízení je tímto rozhodnutím rekolaudováno zpět na garáž*“. Tato formulace je nesprávná a zavádějící, nicméně nemá vliv na zákonnost samotného výroku rozhodnutí, který jasně stanoví, že stavbu lze užívat pouze až na základě kolaudačního souhlasu či rozhodnutí.
66. Rovněž popis stavby ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí, v němž je uvedeno, že dochází ke změně v užívání na „*původní využití – na garáž*“, je nepřesný. Žalobce má totiž pravdu v tom, že stavba v minulosti nebyla zkolaudována jako garáž, jako garáž byla pouze povolena. Ze stavebního povolení z 27. 3. 1990, jehož obsah je soudu znám ze správního spisu, totiž jednoznačně vyplývá, že stavba byla původně povolena jako „*garáž pro dvě stání osobních automobilů*“. Nicméně k tomuto využití nikdy užívána nebyla, neb před jejím dokončením došlo ke změně v užívání z garáže na prodejnu smíšeného zboží (rozhodnutí Místního úřadu městské části Praha 14 z 13. 6. 1997). Jako prodejna smíšeného zboží byla stavba následně zkolaudována (kolaudační rozhodnutí z 2. 7. 1997).
67. Žalobci lze proto přisvědčit, že stavba v minulosti nebyla jako garáž zkolaudována. Ani toto pochybení však podle soudu není důvodem pro zrušení napadeného a prvostupňového rozhodnutí. Popis stavby ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí je totiž pouhým vymezením povolované stavby, nelze jej vnímat jako rozhodnutí o povolení změny v užívání stavby. Ve výroku II. prvostupňového rozhodnutí totiž stavební úřad užívání stavby výslovně podmínil kolaudačním souhlasem či rozhodnutím.
68. Soud proto tuto žalobní námitku nepovažuje za důvodnou.
69. Žalobce dále namítá, že povolovaná stavba nesplňuje odstupové vzdálenosti podle § 29 pražských stavebních předpisů. Nekonkretizuje však, vůči kterým konkrétním pozemkům a z jakých důvodů má být přístavba ke stavbě restauračního zařízení umístěná na pozemku parc. č. X v rozporu s požadavky na odstupové vzdálenosti. Jeho tvrzení je tak neurčité a nelze z něj dovodit, v čem konkrétně má být porušení stavebních předpisů spatřováno.
70. Soud proto toliko uvádí, že neshledal žádný důvod, aby žalovaného závěry zpochybnil. Ten se otázkou odstupových vzdáleností zabýval, a to zejména ve vztahu ke stavbě na pozemku parc. č. Y1 a k pozemku parc. č. Y2. Uvedl, že původní část stavby, která je užívána jako restaurační zařízení, s těmito pozemky přímo sousedí a byla v minulosti v tomto umístění povolena. Povolovaná přístavba splňuje požadavky na odstupové vzdálenosti rovněž vůči dalším okolním pozemkům, konkrétně pozemkům parc. č. Y3, Y4, Y5 a ke komunikaci na pozemku parc. č. Y6.
71. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dále uvedl, že žalobce patrně zpochybnil i dodržení odstupové vzdálenosti ke komunikaci na pozemku parc. č. Y7, přičemž posuzovaná

přístavba je od této komunikace vzdálena více než 2 m. Stavba je na komunikaci historicky napojena, neboť její část byla v minulosti povolena jako garáž. Napojení na komunikaci nebylo dotčeno ani následnou změnou v užívání stavby garáže na prodejnu smíšeného zboží a restaurační zařízení. Ani tomuto závěru nemá soud co vytknout. Nad rámec soud uvádí, že tato komunikace je veřejným prostranstvím (§ 34 zákona č. 128/2000, o obcích), proto se na ni odstupové vzdálenosti podle příslušných pražských stavebních předpisů vůbec neuplatní (§ 29 odst. 1 předpisů).

72. Žalobce v závěru své žaloby uvedl, že je přesvědčen, že jsou důvodné i jeho další námitky, které se týkají např. překročení možné míry zastavitelnosti území a imisí. Závěry žalovaného jsou podle něj ve vztahu k těmto námitkám nesprávné.
73. Soud k tomu konstatuje, že žalobce neuvedl, v čem konkrétně má spočívat tvrzená nesprávnost závěrů žalovaného. Řízení před správním soudem je přitom ovládáno dispoziční zásadou, z níž plyne, že je na žalobci, aby dostatečně konkrétně vymezil, v čem spatřuje nezákonnost nebo věcnou nesprávnost závěrů obsažených v napadeném rozhodnutí. Není úlohou soudu, aby za žalobce domýšlel argumenty na podporu jeho tvrzení (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Soud se proto těmito námitkami nemohl blíže zabývat.

8. Závěr a náklady řízení

74. Žalobní námitky nejsou důvodné, proto soud žalobu výrokem I. zamítl postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
75. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovanému nepřiznal jejich náhradu. Žalovaný byl ve věci plně úspěšný, avšak nevznikly mu žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti.
76. Výrokem III. rozhodl soud o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení. Ta nemá dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na jejich náhradu, neboť jí soud v tomto řízení žádnou povinnost neuložil.

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 nejblíže 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 11. července 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu