



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) Ing. H. M., b) J. M.**, oba zastoupeni Mgr. MUDr. Markétou Škutovou, advokátkou, se sídlem Humny 333, Pchery, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Attl a spol. s.r.o. Továrna na stroje, IČO 481 10 566, se sídlem Ke Slatinám 117/16, Praha 10, II) Ing. J. A., III) K. A., všichni zastoupeni Mgr. Janem Stehlíkem, advokátem, se sídlem Václavské náměstí 794/38, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2023, č. j. MHMP 18311229/2023, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2024, č. j. 8 A 136/2023-75, ve znění opravného usnesení téhož soudu ze dne 16. 1. 2025, č. j. 8 A 136/2023-86,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2024, č. j. 8 A 136/2023-75, ve znění opravného usnesení téhož soudu ze dne 16. 1. 2025, č. j. 8 A 136/2023-86, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 15 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 4. 10. 2022, č. j. ÚMČ P15 47182/2022/OST/IRo. Tím stavební úřad k žádosti osoby zúčastněné na řízení I) dodatečně povolil stavbu s názvem „*Obchodní hala se showroomem*“ na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. D. M., v areálu Attl a spol. s.r.o. Továrna na stroje (dále též „stavebník“), č. p. X, a povolil její užívání. Dokončená stavba obsahuje přístavbu obchodní haly se showroomem o jednom nadzemním podlaží uvnitř areálu.

[2] Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shledal, že žalovaný náležitě nezjistil skutkový stav věci, neboť se nezabýval rozporem mezi stavebníkem deklarovaným účelem stavby a jejím skutečným užíváním. Z fotografie provedené jako důkaz při jednání vyplynulo, že v době rozhodování žalovaného v prostorách „Továrny na stroje“ č.p. X svou činnost provozoval Pivovar Panaczech, resp. společnost Revival of the Titanic s.r.o., IČO 248 11 475. Na tuto skutečnost přitom žalobci upozornili žalovaného v odvolání. Ačkoliv lze přisvědčit žalovanému, že pro rozhodnutí o dodatečném povolení stavby není podstatné, zda stavebník začne stavbu v budoucnu užívat v rozporu s dodatečným povolením (včetně povolení k užívání), nelze přehlížet situaci, kdy nesoulad mezi stavem deklarovaným a stavem faktickým již nastal. V projednávaném případě existoval dostatek důvodů pro závěr, že v předmětné stavbě probíhala průmyslová činnost, byť nikoliv strojírenské povahy. Nejednalo se o to, že by stavebník v minulosti stavbu pořídil a užíval neoprávněně, resp. že by hrozilo nebezpečí, že ji v rozporu s dodatečným povolením bude možná někdy v budoucnu užívat, ale že rozpor mezi tím, co stavebník v žádosti o dodatečné povolení stavby tvrdil, a tím, co skutečně je, existoval právě v okamžiku rozhodování žalovaného. Vydání dodatečného povolení stavby s povolením k jejímu konkrétnímu užívání za situace, kdy je správním orgánům zřejmé, že stavba je užívána v rozporu s deklarovaným účelem, by bylo v rozporu s účelem a smyslem výkonu veřejné správy na úseku stavebního řádu, a docházelo by jím k aprobeování porušování či obcházení zákona.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[3] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že závěr městského soudu, že v době vydání napadeného rozhodnutí žadatel o dodatečné povolení stavby umožňoval užívání stavby jako pivovaru jinému subjektu, sice může být pravdivý, nevztahuje se však k předmětu řízení o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad je při posouzení žádosti o dodatečné povolení stavby vázán rozsahem posouzení uvedeným v § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2024 (dále jen „stavební zákon“). Toto ustanovení neumožňuje stavebnímu úřadu posuzovat žádost žadatele podle toho, jak je stavba užívána. Městský soud proto vybočil z předmětu řízení, když po žalovaném požaduje, aby posuzoval stav stávající, o němž však řízení vedeno není. Vzhledem k tomu, že se jedná o „černou“ stavbu, byl stav v době rozhodování správních orgánů jednoznačně protiprávní, ať už žadatel o dodatečné povolení předmětnou stavbu užíval jakkoli. Pokud by skutečně stavební úřad zjistil, že stavba je jakkoliv užívána bez dodatečného povolení stavby, bylo jeho povinností užívání stavby zakázat. Nemohl by to však nijak promítnout do svých závěrů ohledně posouzení žádosti o dodatečné povolení stavby, jejímž obsahem byl vázán stejně jako žalovaný.

[4] Žalobci se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili se závěry městského soudu. Správní orgány rozhodovaly nepřipustně formalisticky a v rozporu se základními zásadami správního řízení, pokud nehodnotily rozpor mezi deklarovaným účelem stavby a skutečným stavem v době jejich rozhodování. Tento rozpor byl žalovanému znám, neboť jej žalobci v řízení opakovaně namítali. Samy správní orgány si přitom z dosavadních řízení byly vědomy, že stavba byla dlouhodobě nepovoleně užívána. Žalovaný přesto

pokračování

uzavřel, že stávající užívání stavby není předmětem řízení, přičemž stavba může být užívána pouze v souladu s posledním povolením. Zcela však ignoroval, že stavba ani její užívání nebylo doposud povoleno. Správní orgány tak umožnily potvrzení existujícího nezákonného stavu na základě nesprávně a neúplně provedených skutkových zjištění.

[5] Osoby zúčastněné na řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnily s důvody kasační stížnosti i s rozhodnutím žalovaného. Způsob užívání stavby nemůže mít vliv na její dodatečné povolení, neboť dodatečné povolení stavby a povolení jejího užívání spolu nesouvisí a jsou posuzovány podle odlišných kritérií. Nelze souhlasit s městským soudem, že žalovaný disponoval informací o jiném způsobu užívání stavby. Žalobci v odvolání poukazovali pouze na údajnou výrobní činnost související s původní strojírenskou výrobou, která byla v areálu ukončena již v roce 2021. Podrobnější informace o činnosti pivovaru uvedli až v žalobě.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že správní orgány se dodatečným povolením předmětné stavby zabývaly již opakovaně. Dodatečně povolovaná stavba „*Obchodní haly se Showroomem*“ vznikla přestřešením části dvora uvnitř areálu stávající továrny. Přestřešení části areálu bylo zkolaudováno v březnu 2010 jako dočasná stavba sloužící pro uložení materiálu a strojů s dobou trvání do roku 2011. Stavební úřad při kontrolní prohlídce stavby zjistil, že na stavbě, které uplynula doba dočasnosti v roce 2011, je provedena změna, kdy uzavřením prostoru pod zastřešením bylo dosaženo rozšíření již užívané výrobní haly ve stávající části továrny. Stavební úřad proto dne 23. 3. 2015 zahájil řízení o odstranění nepovolené části stavby a dne 14. 5. 2015 užívání předmětné stavby zakázal. Stavebník (osoba zúčastněná na řízení I) požádal dne 16. 3. 2015 o dodatečné povolení stavby pod názvem „*Výrobní hala*“. Stavební úřad vydal dne 29. 6. 2016 pod č.j. ÚMČ P15 29593/16/OST/IRo rozhodnutí, kterým změnu stavby dodatečně povolil. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 5. 2017, č. j. MHMP 850323/2017. V novém projednání stavební úřad rozhodnutím ze dne 12. 9. 2017, č. j. UMČ P15 38754/2017/OST/IRo, zamítl žádost stavebníka o vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nazvané „*Výrobní hala*“ z důvodu jejího nesouladu s územním plánem. Toto rozhodnutí žalovaný z části změnil a potvrdil rozhodnutím ze dne 30. 5. 2018, č. j. MHMP 841133/2018. V letech 2015 až 2018 byly ohledně předmětné stavby stavebníkovi opakovaně ukládány sankce za opakovaně prokázané užívání nepovolené stavby. Dne 26. 6. 2019 požádal stavebník opětovně o dodatečné povolení předmětné stavby nazvané „*Obchodní hala se Showroomem*“. Rozhodnutím ze dne

15. 12. 2020, č. j. ÚMČ P15 30497/2020/OST/IRO, stavební úřad dodatečně povolil stavbu s názvem „Obchodní hala se Showroomem“, přičemž rozhodnutím ze dne 24. 1. 2022, č. j. MHMP 86409/2022, žalovaný uvedeného rozhodnutí stavebního úřadu zrušil z důvodu neúplnosti žádosti o dodatečné povolení stavby. Rozhodnutím ze dne 4. 10. 2022, č. j. ÚMČ P15 47182/2022/OST/IRO, stavební úřad dodatečně povolil stavbu s názvem „Obchodní hala se showroomem“ na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. D. M., a napadeným rozhodnutím žalovaný uvedeného rozhodnutí potvrdil.

[9] V nyní projednávaném případě je nesporné, že předmětná stavba byla provedena bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním zákonem a v rozporu se stavebním zákonem též užívána. Předmět sporu spočívá v tom, zda byl žalovaný povinen zabývat se v řízení o dodatečném povolení stavby žalobci namítaným rozporem mezi faktickým užíváním stavby v době projednávání žádosti o dodatečné povolení a účelem stavby uvedeným v žádosti.

[10] Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona *stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*

*Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.*

*Bude-li předmětem dodatečného povolení dokončená stavba uvedená v § 119 odst. 1, může stavební úřad po ověření splnění podmínek podle § 122 odst. 3 na žádost stavebníka současně samostatným výrokem rozhodnout o povolení užívání stavby a případně stanovit podmínky pro její užívání.*

[11] Stavební zákon stanoví v § 129 odst. 3 zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. K těmto podmínkám není možné přidávat podmínky další – v zákoně neuvedené – například ty, které by zohledňovaly dosavadní způsob užívání stavby stavebníkem. Správní orgány nemohou spekulativně předjímat užívání stavby v rozporu s rozhodnutím o dodatečném povolení. V řízení o dodatečném povolení stavby tedy správní orgány nemají možnost zohlednit případný rozpor faktického užívání stavby s povoleným způsobem užívání (i kdyby byl prokázán), neboť jim takovou možnost stavební zákon neposkytuje. Tvrzení o tom, že stavba bude (či je) užívána k jinému účelu, než který je vymezen v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, proto nemůže zakládat nezákonnost rozhodnutí správních orgánů. To však neznamená, že v případě zjištěného pochybení na straně stavebníka se nelze domoci nápravy. Tuto nápravu však nelze zjednat v řízení o dodatečném povolení stavby. Vyhovění žádosti o dodatečné povolení stavby je totiž teprve předpokladem jejího následného legálního užívání (v souladu s vymezeným účelem), resp. případné užívání odchýlně s vymezeným účelem může být následně sankcionováno či také zakázáno (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2011, 1 As 67/2011-108, bod 15, ze dne 31. 5. 2022, č. j. 2 As 97/2020-96, bod 31, a ze dne 18. 8. 2023, č. j. 4 As 429/2021-36, body 24 až 30).

pokračování

[12] K otázce posuzování faktického užívání stavby v řízení o dodatečném povolení stavby lze odkázat též na rozsudek ze dne 22. 8. 2024, č. j. 9 As 7/2024-38, v jehož bodu 44 zdejší soud vyslovil závěr, že „v řízení o dodatečném povolení stavby není možné namítat rozpor faktické činnosti stavebníka uvnitř stavby a zapsaného účelu stavby (...). Z pohledu veřejného práva je nutné údajné nezákonné jednání stavebníka řešit jiným způsobem (...). Platí ovšem, že užíváním stavby v rozporu se schváleným účelem se stavebník vystavuje hrozbě veřejnoprávního postihu“ (srov. též rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 220/2018-59, body 27 a 28).

[13] V nyní posuzovaném případě žalobci v odvolacím řízení namítali, že část objektu Továrna na stroje, č.p. X, jehož součástí je i dodatečně povolovaná stavba, je pronajata pivovaru. I přes obecnou formulaci námitky lze dovodit, že žalobci napadali nesoulad mezi faktickým užíváním dodatečně povolované stavby a jejím účelem dle žádosti a dle dodatečného povolení (obchodní hala se showroomem). Jak však vyplývá z výše citované judikatury, proti faktickému užívání dodatečně povolované stavby není možné v řízení o dodatečném povolení stavby brojit. I kdyby byla dodatečně povolovaná stavba obchodní haly skutečně užívána jako pivovar, stavební zákon správním orgánům neumožňuje tuto skutečnost v řízení o dodatečném povolení stavby ani v řízení o přezkoumání v něm vydaného rozhodnutí o dodatečném povolení a užívání stavby zohlednit. Správní orgány nemohou předjímat, zda stavebník bude stavbu po právní moci rozhodnutí o dodatečném povolení (nadále) užívat v rozporu s povoleným účelem užívání stavby dle dodatečného povolení, které zároveň nahrazuje kolaudační souhlas, a na základě svých domněnek (či domněnek účastníků řízení) vydat negativní rozhodnutí. Teprve rozhodnutím o dodatečném povolení stavby a o povolení jejího užívání je stavebník zavázán k užívání stavby v souladu se stanoveným účelem (obchodní hala). Pokud bude následně zjištěno, že stavba (obchodní hala) je skutečně užívána k jinému než povolenému účelu (jako pivovar), lze využít nápravných, resp. sankčních postupů obsažených ve stavebním zákoně. Užívání stavby v rozporu s povoleným účelem představuje přestupek podle § 301 odst. 1 písm. g) zákona č. 283/2021 Sb., o územní plánování a stavebním řádu (nový stavební zákon), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2024 [v období do 30. 6. 2024 šlo o přestupek podle § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona]. Stavební úřad takové užívání stavby zakáže podle § 294 odst. 1 písm. c) nového stavebního zákona, resp. v období do 30. 6. 2024 podle § 134 odst. 5 stavebního zákona.

[14] Nejvyšší správní soud ovšem uvádí, že právě vyslovené nebrání tomu, aby v řízení o dodatečném povolení stavby byla posouzena skutečná povaha a funkce projednávané stavby namísto jejího formálního označení (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36, č. 3117/2014 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 10 As 106/2015-108, bod 53, k této otázce Nejvyšší správní soud uvedl, že „účel zamýšlené stavby je proto pro rozhodování o umístění stavby a vydání stavebního povolení zcela zásadní a je nepochybné, že schopnost zamýšlené stavby takový účel naplňovat musí být předmětem úvah správního orgánu. V opačném případě by se totiž posuzování, resp. schvalování účelu stavby stalo pouze formálním a vedlo by potenciálně k absurdním důsledkům, neboť by umožňovalo umísťování a povolování staveb pro deklarovaný účel zcela nevhodných (např. staveb provozního či technického charakteru pro účely bydlení apod.).“ V rozsudku ze dne 5. 3. 2025, č. j. 6 As 139/2024-39, bod 22, Nejvyšší správní soud doplnil, že v řízení

o dodatečném povolení stavby, jehož předmětem je již dokončená stavba, může stavební úřad „*snáze posoudit, zda deklarovaný cíl užívání stavby není ve zjevném rozporu s jejím provedením, resp. zda stavba vůbec může deklarovanému účelu sloužit. Jakkoli stavební úřad při porovnání deklarovaného a skutečného účelu musí postupovat zdrženlivě a nemůže spekulativně předjímat užívání stavby v rozporu s deklarovaným záměrem, v případě zjevné nemožnosti využití stavby k deklarovanému účelu nemůže zůstat pouze »pasivním pozorovatelem«.* Povinnost stavebního úřadu posoudit skutečný účel stavby přitom vyvstane především v situaci, kdy účastníci stavebního řízení přednášejí konkrétní a podložená tvrzení, jimiž zpochybňují deklarovaný záměr užívání stavby.“

[15] Z citované judikatury vyplývá, že povinnost správních orgánů posoudit skutečný účel stavby se vztahuje zejména na případy, kdy účastníci řízení konkrétními individualizovanými tvrzeními zpochybňují, zda stavba může sloužit k účelu deklarovanému stavebníkem, resp. zda je stavba k naplnění účelu uvedeného v žádosti vůbec způsobilá (např. z důvodů specifických rysů stavby, technických parametrů či stavebních dispozic typických pro určitý druh stavby), případně na případy, kdy je z konkrétních skutkových okolností zcela zjevné, že stavba nemůže sloužit deklarovanému účelu. V nyní posuzovaném případě však uvedenou judikaturu nelze aplikovat, neboť předmětem sporu není způsobilost stavby pro užívání k účelu deklarovanému, ale faktické užívání stavby k jinému než povolenému účelu. V situaci, kdy účastníci řízení namítali pouze nesoulad faktického užívání stavby s povoleným účelem, aniž by zpochybňovali, že stavba může sloužit účelu uvedenému v žádosti o dodatečné povolení, a nic nenasvědčovalo zjevné nemožnosti využití stavby k deklarovanému účelu, nemohly správní orgány aktuální způsob užívání dodatečně povolené stavby zohlednit.

[16] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že městský soud v napadeném rozsudku dospěl k nesprávnému závěru, že žalovaný řádně nezjistil skutkový stav věci, když se nezabýval žalobci namítaným rozporem mezi užíváním stavby v době rozhodování o žádosti o dodatečné povolení a jejím účelem uvedeným v žádosti. Správní orgány se námitkami stran údajného nepovoleného užívání stavby stavebníkem v řízení o žádosti o dodatečné povolení nemohly zabývat, a správně se jimi ani nezabývaly. Městský soud proto pochybil, když námitky žalobců ohledně skutečného užívání stavby shledal pro věc relevantními a nadbytečně provedl v tomto směru dokazování. Městským soudem takto zjištěná skutečnost, že v prostorách „Továrna na stroje“ č. p. X v době rozhodování žalovaného svou činnost provozoval Pivovar Panaczech, není pro posouzení věci relevantní a nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného.

[17] Ačkoliv lze mít pochopení pro obavy žalobců, že dodatečně povolená stavba bude nadále užívána k odlišnému účelu než povolenému účelu, neboť takto stavba byla k nepovolenému účelu (jako výrobní hala) užívána již v minulosti, nemůže to nic změnit na závěru, že pro posuzování faktické činnosti uvnitř dodatečně povolené stavby není v řízení o dodatečném povolení stavby prostor. Žalovaný proto nepochybil, když se těmito námitkami věcně nezabýval a poukázal na to, že stavba může užívána pouze k povolenému účelu. Jestliže bude vlastník využívat stavbu v rozporu s tímto účelem, mohou žalobci využít výše uvedených prostředků stavebního práva k ochraně svých práv.

[18] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že výše uvedené nevylučuje možnost

pokračování

přihlédnout za zcela specifických okolností v řízení o dodatečném povolení stavby k faktickému užívání stavby. Lze poukázat například na výše uvedený rozsudek č. j. 5 As 161/2012-36, v němž zdejší soud vzhledem ke specifickým okolnostem věci (z důvodu veřejného zájmu na ochraně nezastavěného území) připustil možnost přihlédnout k dosavadnímu skutečnému způsobu užívání stavby při rozhodování o dodatečném povolení „informačního turistického centra“ v nezastavěném území. K faktickému užívání stavby by však mělo být přihlíženo pouze v krajních případech, kdy konkrétní skutkové okolnosti nasvědčují zjevnému obcházení zákona, a nelze je řešit jiným zákonným způsobem.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. srpna 2025

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu