



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudců Petra Pospíšila a Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: a) P. K., b) J. K., c) J. M., všichni zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Správa železnic, státní organizace**, sídlem Dlážděná 1003/7, Praha, **II) A. L.**, **III) Městská část Praha 22**, sídlem Nové náměstí 1250/10, Praha, zastoupená Mgr. Ing. arch. Markem Dolejšem, advokátem sídlem Václavské náměstí 828/23, Praha, **IV) Cocktail Media s. r. o.**, sídlem Budějovická 64/5, Praha, zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem sídlem Na Florenci 2116/15, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2022, č. j. MHMP 1167807/2022, sp. zn. S-MHMP 2216937/2019/STR, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2024, č. j. 15 A 72/2022 - 505,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2024, č. j. 15 A 72/2022 - 505, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Shora označeným rozhodnutím ze dne 24. 6. 2022 žalovaný na základě odvolání žalobců a dalších účastníků řízení částečně změnil a ve zbytku potvrdil územní rozhodnutí Úřadu městské části Praha 22 („stavební úřad“) ze dne 29. 7. 2019, č. j. P22 8733/2019 OV 04, sp. zn. MC22 837/2018 OV 04, o umístění stavby „*Obytný soubor Kašperská – Praha 22, Praha, Uhřetěves, Kašperská*“ na vymezených pozemcích v katastrálním území Uhřetěves („záměr“). Územní rozhodnutí stavební úřad vydal dle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení IV) [„stavebník“] ze dne 28. 5. 2018. Záměr sestával zejména z pěti bytových domů (A až E o dvou sekcích s jedním podzemním podlažím a čtyřmi nadzemními podlažími, a D a E s jedním podzemním podlažím a sedmi nadzemními

podlažími), bistra s jedním nadzemním podlažím, zpevněných ploch, komunikací, chodníků a parkovacích stání, oplocení, sedmi retenčních nádrží, samostatně stojící trafostanice, revitalizace přilehlého parku a připojení na dopravní a technickou infrastrukturu.

II. Rozsudek městského soudu

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobci, coby vlastníci nemovitostí v sousedství záměru, a tedy účastníci územního řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, bránili žalobou, na jejímž základě městský soud rozsudkem ze dne 6. 6. 2024 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalobci uplatnili čtyřicet žalobních bodů, městský soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí žalovaného na základě dvou z nich.

[3] V rámci společného vypořádání dvacátého prvního a dvacátého druhého žalobního bodu (body 247 až 254 napadeného rozsudku) se zabýval námitkami ohledně souhlasu osoby zúčastněné na řízení III) coby vlastníka záměrem dotčených pozemků dle § 184a stavebního zákona. Shledal, že ačkoli se tento souhlas týkal městských pozemků a nikoli pozemků ve vlastnictví žalobců, mohlo dojít k dotčení veřejných subjektivních práv žalobců. Na dotčených pozemcích se totiž mají nacházet prvky záměru, což může mít dopad na pohodu a kvalitu bydlení a životního prostředí ve vztahu k blízkým nemovitostem žalobců. Městský soud shledal, že souhlas předložený stavebníkem měl všechny náležitosti. Nebylo též třeba, aby správní orgány zkoumaly, zda souhlas udělený místostarostou K. schválil příslušný orgán městské části. Žalovaný však pochybil, pokud přehlédl, že během odvolacího řízení osoba zúčastněná na řízení III) dříve udělený souhlas odvolala dokumentem *Vyjádření nesouhlasu s užíváním pozemků v katastrálním území U* ze dne 11. 5. 2020 podepsaným starostou městské části Vojtěchem Zelenkou. Pokud si žalovaný nebyl výkladem tohoto dokumentu jist, mohl osobu zúčastněnou na řízení III) vyzvat k vysvětlení. Ke dni vydání rozhodnutí žalovaného tak stavebník nedisponoval souhlasem podle § 184a stavebního zákona. Žalovaný však nepostupoval podle § 86 odst. 4 téhož zákona a vydal meritorní rozhodnutí na základě neúplné žádosti stavebníka.

[4] Městský soud dále na základě dvacátého devátého žalobního bodu dospěl k závěru, že žalovaný porušil § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (bod 263 napadeného rozsudku). Bodem 6 výroku rozhodnutí o odvolání totiž v rozhodnutí stavebního úřadu změnil podmínku 22 pro umístění a projektovou přípravu stavby v části „Z hlediska odpadů“ tak, že z ní pro nadbytečnost, resp. pro rozpor s předloženou dokumentací pro vydání rozhodnutí o umístění stavby, vypustil text *„Stanoviště na směsný odpad je třeba umístit na pozemek vlastníka bytového domu, neboť doklizení tohoto stanoviště zajišťuje vlastník pozemku.“* V roli odvolacího orgánu v řízení o umístění stavby tím ovšem zrušil podmínku stanovenou v souhrnném stanovisku odboru životního prostředí a dopravy Úřadu městské části Praha 22, konkrétně v části vydané jako závazné stanovisko na úseku odpadového hospodářství. Podmínky vyslovené dotčeným orgánem v závazném stanovisku jsou pro správní orgán, který vede řízení, závazné a je povinen je převzít do výrokové části povolujícího rozhodnutí. V rámci odvolacího řízení může závazné stanovisko zrušit či změnit pouze nadřízený dotčený orgán (srov. § 149 odst. 7 či 8 správního řádu). Případně by mohl žalovaný postupovat podle § 136 odst. 6 správního řádu. K žádnému z těchto zákonných postupů však nedošlo.

pokračování

III. Kasační stížnost

[5] Žalovaný („stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V jejím doplnění navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel namítl, že záměr je částečně umístován na pozemcích ve vlastnictví hlavního města Prahy, jejichž správa je svěřena osobě zúčastněné na řízení III). Ve správním spisu se nachází jak smlouva uzavřená mezi stavebníkem a osobou zúčastněnou na řízení III) dne 1. 10. 2018 o právu provést stavbu, resp. umístit záměr, tak výkres koordinační situace, na němž je vyznačen souhlas vlastníka se záměrem ze dne 11. 10. 2018. Žalobci byli v územním řízení oprávněni hájit pouze svá vlastní práva, nepříslušelo jim vznášet námitky za jiné subjekty. Namítat nedostatek souhlasu vlastníka pozemku podle § 184a stavebního zákona je oprávněn toliko vlastník (či spoluvlastníci) tohoto pozemku. Žalobci tak mohli brojit proti tomu, že umístění záměru (parkovacích stání, kontejnerů na odpad apod.) na městských pozemcích bude mít ve vztahu k jejich nemovitostem dopad na pohodu a kvalitu bydlení či životní prostředí. Samotná problematika souhlasu vlastníka dle § 184a stavebního zákona se však jejich práv *přímo* nedotýká (§ 89 odst. 4 druhá věta stavebního zákona).

[7] I kdyby žalobci byli oprávněni dotčený žalobní bod uplatnit, nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že souhlas vlastníka pozemků byl odvolán. Vyjádření nesouhlasu ze dne 11. 5. 2020 se podle svého obsahu vztahuje pouze k soukromoprávnímu titulu pro umístění a provedení stavby, nikoli k titulu veřejnoprávnímu. Odvolání souhlasu navíc nebylo schváleno příslušnými orgány osoby zúčastněné na řízení III). To potvrdila sama tato osoba v reakci na dotaz městského soudu (viz bod 133 napadeného rozsudku), kdy též uvedla, že ani po obsahové stránce se nejedná o odvolání uděleného souhlasu. Tímto tvrzením se však městský soud nezabýval. Stěžovatel dodal, že souhlas vlastníka byl vyznačen na situačním výkresu datovaném 03/2018 s revizí 09/2018. K další revizi záměru došlo v prosinci 2018 (12/2018), ta se však netýkala části záměru umístované na městských pozemcích. Proto mohl být souhlas v územním řízení akceptován.

[8] Stěžovatel dále brojl proti závěru městského soudu o přebírání podmínek závazného stanoviska ohledně odpadového hospodářství do rozhodnutí stavebního úřadu. Stěžovatel zdůraznil, že žalobci v odvolacím řízení přezkum daného stanoviska výslovně nepožadovali, namítali jen nedodržení jím stanovené podmínky umístit všechna stanoviště pro kontejnery na směsný odpad na vlastní pozemky stavebníka. Stěžovatel podmínku z rozhodnutí vypustil, neboť z právních předpisů taková povinnost neplyne a povinnost doklázet stanoviště může být smluvně přenesena na vlastníka domu. Postačí přitom doložit pouze souhlas dle § 184a stavebního zákona, což žadatel splnil.

[9] Dotčený orgán je oprávněn stanovit v závazném stanovisku podmínky k ochraně veřejného zájmu na úseku své působnosti. Nemůže však stanovit podmínky k ochraně zájmů soukromých. Tak však dotčený orgán v projednávané věci v rozporu s právními předpisy učinil ve prospěch osoby zúčastněné na řízení III). Tato osoba přitom proti umístění stanoviště na směsný odpad na pozemku města nic nenamítala. Stěžovatel proto tuto podmínku z rozhodnutí vypustil. Správní orgány jsou vázány obsahem závazných stanovisek, bylo by však přepjatým formalismem, aby musely do svých

rozhodnutí mechanicky přebírat i podmínky, které pro účely vedeného řízení nejsou zjevně relevantní či jsou nadbytečné.

IV. Vyjádření žalobců

[10] Žalobci se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili se závěry městského soudu ohledně žalobních bodů, jež shledal důvodnými. Zdůraznili, že existenci soukromoprávního titulu k umístění stavby na cizím pozemku musí stavební úřad zkoumat z úřední povinnosti. Neplatnost smlouvy ze dne 15. 10. 2018 o právu provést stavbu přitom namítala i její smluvní strana [osoba zúčastněná na řízení III)]. Neplatnost této smlouvy, a tedy i neplatnost souhlasu s umístěním záměru, se dotýká nejen vlastníků předmětného pozemku, ale všech účastníků. Znamená, že žadatel nemá platný souhlas k realizaci stavby na cizím pozemku. Souhlas dle § 184a stavebního zákona je přitom nezbytným podkladem pro rozhodnutí o umístění stavby. Vydá-li stavební úřad rozhodnutí o umístění stavby bez tohoto dokladu, je právem každého účastníka řízení, jehož vlastnické právo je záměrem dotčeno, tuto skutečnost namítat. Na pozemku, kterého se souhlas osoby zúčastněné na řízení III) týká, se nachází části záměru zasahující do práv žalobců. Tím je jejich právo přímo dotčeno. V právním státě se jich přímo dotýká jakákoliv nezákonnost v územním řízení, jehož jsou účastníky. Pokud stavebník nevlastní pozemek nebo nemá souhlas s užitím pozemků jiného vlastníka a nemá tak kam umístit parkovací místa a kontejnery na směsný odpad, má tato skutečnost přímý vliv na kvalitu a pohodu bydlení žalobců přímo vztaženou k jejich nemovitostem.

[11] Městský soud dle žalobců prokázal, že osoba zúčastněná na řízení III) podáním ze dne 11. 5. 2020 odvolala dřívější souhlas dle § 184a stavebního zákona. Naopak předchozí souhlas rada městské části Praha 22 při svém jednání dne 12. 9. 2018 vyjádřila pouze nepřímou. Žalovaný vůbec nezkoumal zákonné náležitosti souhlasu. Tento souhlas ze dne 11. 10. 2018 byl navíc vyznačen na neaktuálním situačním výkresu (9/2018). Stavební úřad ovšem vydal územní rozhodnutí na základě revidované dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby (12/2018), v níž došlo ke konkrétním změnám i v částech umístěných na městských pozemcích. Bez souhlasu vlastníka pozemku tak bylo mimo jiné na městský pozemek parc. č. 2074 umístěno stanoviště pro směsný odpad u bytového domu B. Ve verzi 9/2018 osoba zúčastněná na řízení III) souhlasila s umístěním veřejně přístupného stanoviště na tříděný odpad. Verze 12/2018 však místo toho obsahovala zastřešené stanoviště pro kontejnery na směsný odpad, které bude pravděpodobně přístupné pouze pro obyvatele bytového domu. Právě proto žalobci namítali, že stanoviště pro směsný odpad bylo na městský pozemek umístěno bez souhlasu vlastníka.

[12] Pokud jde o druhý zrušovací důvod napadeného rozsudku, žalobci konstatovali, že s podmínkou umístění stanoviště nádob pro směsný odpad na pozemku vlastníka bytového domu souhlasil i stavebník. Žalovaný vypuštěním podmínky překročil své pravomoci a porušil § 149 odst. 1 správního řádu. Sám k tomu odbornost nemá. Osoba zúčastněná na řízení III) navíc k záměru nevydala řádný souhlas. O podmínkách úklidu stanoviště na směsný odpad nebyla předložena žádná dohoda. Dotčený orgán tudíž chránil jak veřejný zájem, tak soukromé zájmy žalobců, neboť bránil tomu, aby docházelo ke znečišťování veřejného prostranství v blízkosti jejich nemovitostí, a zároveň chránil veřejné finanční prostředky osoby zúčastněné na řízení III).

[13] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

pokračování

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)]. Kasační stížnost je **důvodná**.

[15] Primárním předmětem sporu je v nyní projednávané věci otázka, za jakých podmínek a v jakém rozsahu se mají stavební úřady, potažmo správní soudy zabývat námitkami, které uplatnil účastník územního řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, tedy osoba, jejíž *vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*. Takový účastník územního řízení přitom dle § 89 odst. 4 stavebního zákona může uplatňovat námitky proti projednávanému záměru pouze v rozsahu, jakým může být jeho právo *přímo dotčeno*. Pokud pak jde o řízení před správním soudem, obecně platí, že žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s. lze namítat toliko zkrácení svých vlastních veřejných subjektivních práv (např. rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016 - 96, bod 39). Opačný postup by totiž vedl k tomu, že by každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu by tak mohl kdokoli vyvolat soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2015, č. j. 9 As 67/2014 - 48, bod 34).

[16] Ve vztahu k podstatě první kasační námitky (podmínka souhlasu vlastníka k umístění stavebního záměru) v tomto ohledu z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne obecná premisa, že pochybení spočívající v nedostatku souhlasu vlastníka pozemku s umístěním stavby [ať již dle § 86 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, či podle § 86 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 184a stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018] může v územním řízení a v následném soudním řízení správním samostatně namítat jen vlastník tohoto pozemku (viz např. rozsudky ze dne 21. 11. 2013, č. j. 9 As 183/2012 - 35, ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 522/2021 - 126, bod 24, ze dne 31. 12. 2024, č. j. 3 As 169/2022 - 110, bod 48, či ze dne 19. 12. 2025, č. j. 2 As 64/2025 - 62, bod 93).

[17] Zároveň však z judikatury plyne, že za určitých podmínek může uvedenou námitku vznést i jiná osoba. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023-104 (bod 37), uvedl, že „žalobci, kteří byli účastníky řízení dle stavebního zákona z důvodu možného dotčení jejich vlastnického či jiného věcného práva k nemovité věci, mohou v soudním řízení uplatňovat námitky, které bezprostředně souvisí s ochranou jejich veřejných subjektivních práv (právní sféry), a to i nad rámec věcného práva, jež jim založilo účastenství ve správním řízení (viz bod [48] níže). Mohou se přitom dovolat i těch právních norem, jejichž smyslem je chránit veřejný zájem, a to primárně prostřednictvím činnosti správních orgánů, pokud tento veřejný zájem souvisí právě s jejich veřejnými subjektivními právy. Nemohou však v soudním řízení namítat takové porušení zákona, které s jejich veřejnými subjektivními právy vůbec nesouvisí (např. dovolávat se ochrany práv třetích osob nebo veřejného zájmu, jenž zjevně není přímo provázán s jejich právní sférou).“ V bodě 48 k tomu dodal, že i když stěžovatelé byli účastníky územního řízení z titulu možného dotčení jejich vlastnického práva k nemovitým věcem, „neznamená to, že by svoji věcnou legitimaci v soudním řízení nemohli odůvodnit širěji, neboť okruh veřejných subjektivních práv, jež mohou

být stavbou přímo dotčena, může překročit rámec vlastnického či jiného věcného práva“. V této souvislosti pak soud poukázal na svoji ustálenou judikaturu, podle níž legitimace v soudním řízení není striktně vázána na účastenství ve správním řízení; ochrany svých veřejných subjektivních práv se v soudním řízení správním mohou domáhat rovněž osoby, které nebyly účastníky správního řízení. Uzavřel, že „*obdobně nelze ani dovozovat, že rozsah věcné legitimace žalobce v soudním řízení nemůže vykročit z mezí toho, co byl žalobce oprávněn namítat podle výslovné právní úpravy ve správním řízení. Judikatura ostatně zdůrazňuje, že rozsah skutečností, které je žalobce v soudním řízení oprávněn namítat, se primárně (nikoliv výlučně) odvíjí od důvodu jeho účastenství v řízení před správním orgánem (viz rozsudky NSS ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38, ze dne 4. 9. 2024, č. j. 6 As 352/2023-43, bod 35, a ze dne 27. 3. 2024, č. j. 2 As 11/2023-35, bod 17).*“

[18] Z uvedeného plyne, že podmínkou pro úspěšné uplatnění námítky nedostatku souhlasu vlastníka pozemku s umístěním stavby ze strany účastníka územního řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je potencialita zásahu do veřejných subjektivních práv tohoto účastníka v přímém důsledku chybějícího či nedostatečného souhlasu vlastníka pozemku. Možnost uplatnění poukazu na chybějící či nedostatečný souhlas vlastníka pozemku v rámci jiné, přípustné námítky tedy judikatura NSS nevylučuje (viz např. rozsudky č. j. 2 As 328/2016 - 96, bod 39, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164, bod 87 a násl., ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 522/2021 - 126, bod 25, ze dne 30. 4. 2026, č. j. 4 As 27/2025 - 98, body 53 až 56). I z takové námítky nicméně musí být zřejmé, jak měl nedostatek souhlasu vlastníka pozemku s umístěním stavby narušit veřejná subjektivní práva dotyčného účastníka řízení, který tímto vlastníkem není (č. j. 10 As 522/2021 - 126, bod 24, č. j. 4 As 27/2025 - 98, body 53 až 56).

[19] Žalovaný se tudíž do jisté míry mylí, pokud v kasační stížnosti uvedl, že nedostatku souhlasu vlastníka pozemku se může v řízení dovolat *pouze* tento vlastník. Stejně tak je však nesprávná i argumentace žalobců, že účastník územního řízení může ve vztahu k pozemku jiného vlastníka (úspěšně) namítat jakoukoli nezákonnost tohoto řízení, tedy bez dalšího i nesplnění podmínky dle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

[20] V dané věci není sporu o tom, že záměr byl umístěn mimo jiné též na pozemky hlavního města Prahy, jejichž správu vykonává osoba zúčastněná na řízení III). Tato osoba v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby namítla, že stavebník nemá zákonem vyžadovaný souhlas vlastníka pozemku s umístěním stavby a že smlouvy o právu provést stavbu a o smlouvě budoucí na zřízení služebnosti jsou neplatné. Žalovaný v rozhodnutí o odvoláních [části A 1) a A 5) na str. 17 až 20 a 25 až 28] námitce nevyhověl s tím, že příslušný platný souhlas vlastníka byl v souladu s § 184a stavebního zákona vyznačen dne 11. 10. 2018 na výkresu koordinační situace a v průběhu řízení nebyl odvolán. Stavebník tak dle žalovaného splnil podmínku plynoucí z veřejného práva, na čemž nemůže nic změnit ani případná neplatnost soukromoprávních smluv. Osoba zúčastněná na řízení III) nepodala proti rozhodnutí žalovaného žalobu.

[21] I žalobci v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby poukazovali na neplatnost soukromoprávních smluv uzavřených mezi stavebníkem a osobou zúčastněnou na řízení III) a na nedostatek souhlasu vlastníka dle § 184a stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že žalobci se územního řízení účastnili na základě § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, žalovaný se v rozhodnutí o odvoláních [části B 21 a B 22 na str. 73 a 74] ztotožnil se závěrem stavebního úřadu, že s ohledem na § 89 odst. 4

pokračování

stavebního zákona jim nepřísluší vznášet námitky za jiné subjekty a hájit tak jejich práva. Shledal, že namítat nedostatek souhlasu vlastníka pozemku jsou oprávněni pouze vlastníci či spoluvlastníci dotčeného pozemku, což žalobci nejsou.

[22] Argumentaci ohledně nedostatku souhlasu vlastníka dle § 184a stavebního zákona však žalobci úspěšně uplatnili u městského soudu. Ten se v bodech 177 a 178 napadeného rozsudku nejprve zabýval rozsahem věcné legitimace žalobců v soudním řízení, který obecně vymezil tak, že žalobcům „nepřísluší námitky, jejichž prostřednictvím by se dovolávali ochrany práv třetích osob, popř. respektování veřejného zájmu, aniž by tento aspekt jakkoliv přímo souvisel s ochranou jejich vlastnického práva (typicky skrze institut soukromoprávních námitek, např. v rámci kategorie pohody bydlení, resp. kvality prostředí)“. V návaznosti na to dodal, že žalobci jsou vlastníky pozemků a staveb nacházejících se ve vztahu k umístěnému záměru ve vzdálenosti několika desítek metrů, a proto „[d]otčení jejich právní sféry realizací záměru obecně vzato není nemyslitelné. Pokud by v jejich sousedství vyrostla tato stavba v rozporu se zákonem, došlo by k porušení jejich veřejných subjektivních práv.“ Věcná legitimace žalobců je nicméně „omezena na ty námitky, které se týkají umožnění účinné ochrany jejich vlastnického práva“. Městský soud konstatoval, že věcnou legitimaci žalobců zkoumal vždy ve vztahu k jednotlivým žalobním bodům. Dospěl-li k závěru, že žalobci jsou oprávněni uplatnit námitku daného obsahu, věcně se jí zabýval.

[23] Městský soud pak skutečně v některých případech shledal, že konkrétní žalobní tvrzení „nesměruje k ochraně veřejných subjektivních práv žalobců“ a nemůže tak být předmětem přezkumu ve správním soudnictví (viz např. body 189, 190, 227, 242 či 276 napadeného rozsudku). Ve vztahu k námitce nedostatku souhlasu vlastníka dle § 184a stavebního zákona však k takovému závěru nedospěl. V bodě 248 napadeného rozsudku naopak konstatoval, že ačkoli se tento souhlas týkal městských pozemků a nikoli pozemků ve vlastnictví žalobců, „není nemyslitelné, že by v daném kontextu mohlo dojít k dotčení veřejných subjektivních práv žalobců“. Na dotčených pozemcích se totiž v rámci záměru má nacházet zejména parková plocha, parkovací stání, kontejnery na odpad, trafostanice a vedení inženýrských sítí či kanalizace, přičemž tyto prvky a jejich realizace „mohou mít dopad na pohodu/kvalitu bydlení a životního prostředí ve vztahu k blízkým nemovitostem vlastněným žalobci“. Právní sféry žalobců se tedy dle městského soudu dotýká otázka, zda byl k dotčeným pozemkům „řádně udělen souhlas vlastníka podle § 184a stavebního zákona, jenž stavebnímu úřadu indikuje možnost stavebníka provést záměr (resp. jeho výše vyjmenované prvky) na cizím pozemku“.

[24] Tato úvaha však v daném případě není pro přiznání aktivní věcné legitimace žalobců ve vztahu k problematice souhlasu vlastníka pozemku dle § 184a stavebního zákona dostačující. Žalobci v podané žalobě v žalobních bodech 21 a 22 především poukazovali na neplatnost smluv uzavřených ohledně záměru mezi stavebníkem a osobou zúčastněnou na řízení III), na nedostatek náležitostí souhlasu dle § 184a stavebního zákona, na nedostatečné oprávnění či pověření místostarosty městské části Jiřího Knotka. k podpisu souhlasu dne 11. 10. 2018, na jeho střet zájmů ohledně záměru, na skutečnost, že místostarosta Knotek vyznačil souhlas na situačním výkresu (revize 9/2018), který nikdy neprojednala rada či zastupitelstvo městské části, přičemž tento výkres následně nebyl součástí finální dokumentace pro vydání územního rozhodnutí (revize 12/2018), jakož i na to, že v průběhu správního řízení osoba zúčastněná na řízení III) svůj souhlas odvolala. Ke svému oprávnění uplatňovat tyto námitky pak žalobci uvedli, že stavební úřad musí existenci soukromoprávního titulu k umístění stavby na cizím pozemku zkoumat z úřední

povinnosti, a navíc jeden z účastníků smluvního vztahu [osoba zúčastněná na řízení III)] v řízení namítal neplatnost smluv, přičemž neplatnost smluv a souhlasu s umístěním záměru se dotýká nejen vlastníků daného pozemku, ale všech účastníků řízení; znamená totiž, že žadatel nemá platný souhlas k realizaci stavby na cizím pozemku (viz str. 27, 28 a 31 žaloby).

[25] Tato tvrzení ovšem nenasvědčují dotčení některého z veřejných subjektivních práv žalobců coby přímého důsledku případného umístění záměru na cizí (zde městské) pozemky bez souhlasu jejich vlastníka dle § 184a stavebního zákona. Nejvyšší správní soud samozřejmě nepopírá, že stavební úřad je povinen zkoumat naplnění všech zákonem předpokládaných podmínek pro vydání územního rozhodnutí, tedy i podmínky dle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Žalobci se však mýlí, pokud mají za to, že nedostatek této podmínky se dotýká všech účastníků územního řízení. Jak plyne ze shora citované právní úpravy a judikatury, umístění stavebního záměru samo o sobě nezakládá aktivní věcnou legitimaci vlastníků sousedních nemovitostí brojit proti každému případnému pochybení správních orgánů. Úvaha, že bez příslušného souhlasu s umístěním záměru na cizím pozemku nejsou splněny zákonné podmínky pro vydání územního rozhodnutí a záměr tak nelze umístit a následně realizovat, je sice ve svém základu logická, skrze ni jsou ale účastníci územního (či následného soudního) řízení nepřipustně stavěni do role všeobecných dohlížitelů nad zákonností všech postupů správních orgánů učiněných v souvislosti se záměrem bez přímé souvislosti s jejich veřejnými subjektivními právy.

[26] Nejvyšší správní soud obecně nijak nezpochybňuje, že umístění stavebního záměru může zasáhnout veřejná subjektivní práva osob, které vlastní sousední pozemky či stavby. Lze si však jen stěží představit, že by tento zásah bez dalšího závisel na tom, zda je záměr umisťován výhradně na pozemky žadatele nebo i na pozemky třetích osob, a zda s tímto umístěním tyto třetí osoby souhlasí. Zkrácení práv vlastníků sousedních pozemků či staveb způsobené negativními dopady umisťovaného záměru zpravidla není přímým následkem případného pochybení správních orgánů stran posouzení otázky řádného udělení souhlasu se stavbou podle § 184a stavebního zákona. Otázka, zda osoba zúčastněná na řízení III), coby vlastník záměrem dotčených pozemků, udělila s tímto záměrem souhlas, se primárně dotýká veřejných subjektivních práv této osoby. Ta sice námitky v tomto ohledu uplatňovala ve správním řízení, nikoli však již v řízení před soudem.

[27] Argumentace, kterou v bodě 248 napadeného rozsudku uvedl k odůvodnění aktivní legitimace žalobců k dané problematice městský soud, je příliš vágní. Ten sice vycházel ze správného obecného předpokladu, že jím vyjmenované stavební prvky záměru umisťované na městských pozemcích a jejich realizace teoreticky mohou zasáhnout veřejná subjektivní práva žalobců, tedy osob, které vlastní nemovitosti v sousedství. Nijak blíže již však nevysvětlil, jaký by na jím zmiňovanou pohodu a kvalitu bydlení a životního prostředí v blízkosti nemovitostí vlastněných žalobci mohla mít konkrétní vliv otázka, zda vlastník pozemků přímo dotčených umístěním záměru se záměrem souhlasil či nikoli. Dovodil-li myslitelné dotčení právní sféry žalobců z toho, že řádně udělený souhlas vlastníka dle § 184a stavebního zákona stavebnímu úřadu indikuje možnost stavebníka provést záměr či jeho prvky na cizím pozemku, jedná se o závěr zkratkovitý, který o potencialitě zásahu do práv žalobců nic konkrétního nevypovídá a plně vychází z nesprávné teze žalobců (viz shora), že nedostatek souhlasu s umístěním záměru se bez dalšího dotýká nejen vlastníků dotčeného pozemku, ale všech účastníků řízení.

pokračování

[28] V této souvislosti nutno zdůraznit, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno dispoziční zásadou. Uplatnění příslušné argumentace tudíž bylo na žalobcích. Městský soud nebyl povinen, ale ani oprávněn za ně domýšlet důvody, pro které by bylo možno dovodit zásah do jejich veřejných subjektivních práv přímo v důsledku případného nedostatku souhlasu s umístěním záměru ze strany osoby zúčastněné na řízení III) [viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32]. Městský soud sice takový zásah shledal, Nejvyšší správní soud však jeho úvahu považuje za nesprávnou. Žalovaný se problematikou souhlasu vlastníka pozemků k odvolání osoby zúčastněné na řízení III) zabýval a dospěl k závěru, že příslušný souhlas byl dán a v průběhu správního řízení nebyl odvolán. Tato osoba pak proti tomuto závěru nebrojila žalobou. Naopak, v řízení o žalobě podané žalobci se výslovně ztotožnila se stanoviskem žalovaného.

[29] Městský soud tudíž pochybil, pokud ve vztahu k problematice nedostatku souhlasu dle § 184a stavebního zákona (žalobní body 21 a 22) přiznal žalobcům na základě jejich žalobních tvrzení aktivní žalobní legitimaci a věcně se zabýval otázkou, zda osoba zúčastněná na řízení III) souhlasila s umístěním záměru na městských pozemcích.

[30] Stejného pochybení se ovšem dopustil též ohledně posouzení žalobního bodu 29.

[31] Jak vyplynulo ze správního spisu, stavební úřad do podmínky č. 22 pro umístění a projektovou přípravu stavby zahrnuté do výrokové části rozhodnutí o umístění stavby převzal mimo jiné i tento požadavek týkající se odpadového hospodářství plynoucí ze souhrnného závazného stanoviska Úřadu městské části Praha 22, odboru životního prostředí a dopravy ze dne 25. 10. 2018, zn. P22 7000/2018 OŽPD 09: *„Stanoviště na směsný odpad je třeba umístit na pozemek vlastníka bytového domu, neboť doklizení tohoto stanoviště zajišťuje vlastník pozemku.“* Proti této podmínce nesměřovala žádná z odvolacích námitek a nedošlo tak k posouzení závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem. V průběhu odvolacího řízení nicméně žalobce a) v podáních ze dne 3. a 21. 3. 2022 poukázal na údajný rozpor dokumentace pro vydání územního rozhodnutí s uvedenou podmínkou. Žalovaný následně výrokem 6 rozhodnutí o odvoláních (str. 3) citovanou podmínku z rozhodnutí o umístění stavby vypustil. Tento postup odůvodnil (str. 14, 15) tím, že právní předpisy nevylučují umístit stanoviště na směsný odpad na cizím pozemku, pokud se na tom shodne vlastník bytového domu a vlastník pozemku. Povinnost doklázat stanoviště pak může být smluvně přenesena na vlastníka bytového domu. Pro územní řízení přitom postačí doložit pouze souhlas vlastníka cizího pozemku ve smyslu § 184a stavebního zákona, což žadatel splnil. Stanovená podmínka tudíž byla nadbytečná.

[32] Žalobci v rámci žalobního bodu 29 namítli, že žalovaný vypustil podmínku plynoucí ze závazného stanoviska na základě své libovůle a v rozporu s právními předpisy. Tuto námitku shledal městský soud důvodnou v bodě 263 napadeného rozsudku s tím, že nedošlo k žádnému z postupů, které správní řád předpokládá k posouzení či přezkoumání závazného stanoviska, a žalovaný tak překročil svoji pravomoc. Žalobní legitimaci žalobců k uplatnění dané námitek se přitom zabýval v bodě 248 napadeného rozsudku (viz shora), v němž na otázku umístění kontejnerů na odpad na městských pozemcích výslovně odkázal.

[33] Na postup městského soudu se plně uplatní argumentace uvedená výše k první kasační námitce. Ze žaloby ani z napadeného rozsudku totiž není zřejmé, jak by se samotná otázka, zda stanoviště na směsný odpad bude umístěno na pozemku vlastníka bytového

domu či na pozemku třetí osoby (zde města) mohla dotknout veřejných subjektivních práv žalobců. Ta se totiž primárně týká vlastníků dotčených pozemků. Pokud však tato otázka přímo nezasahuje veřejná subjektivní práva žalobců, nemůže se jich dotknout ani skutečnost, jakým způsobem žalovaný naložil s úzce vymezenou podmínkou určující vlastníka pozemku, na němž má být umístěno stanoviště na směsný odpad.

[34] Ani v tomto případě uvedený závěr neznamena, že by žalobci nemohli v územním řízení uplatňovat námitky týkající se aspektů odpadového hospodářství umisťovaného záměru. Tyto námitky však musí mít *dostatečně přímý* vztah k právní sféře žalobců. Námitky tohoto typu ostatně městský soud vypořádal v bodě 264 napadeného rozsudku. Ohledně problematiky vlastníka pozemku, na němž má být umístěno stanoviště pro odpadové kontejnery, však tento vztah není z ničeho patrný. A neplyne ani z obecného tvrzení žalobců ve vyjádření ke kasační stížnosti, že dotčený orgán chránil jejich zájem, aby nedocházelo ke znečišťování veřejného prostranství v blízkosti jejich nemovitostí. I v tomto ohledu totiž případné zkrácení práv vlastníků sousedních pozemků či staveb bude plynout ze samotné skutečnosti a předpokladatelných následků umístění příslušných prvků záměru, nikoli z problematiky vlastnictví dotčeného pozemku. Poukázali-li pak žalobci ve vyjádření též na to, že dotčený orgán chránil veřejné finanční prostředky osoby zúčastněné na řízení III), je nedostatečnost přímého vztahu k právní sféře žalobců zřejmá. Akceptoval-li tedy městský soud danou žalobní námitku v nyní projednávané věci jako přípustnou, pasoval žalobce do role dohlížitelů nad celkovou zákonností rozhodování správních orgánů o umístění záměru, tedy do role, která jim nepřísluší.

[35] Nejvyšší správní soud tedy shledal, že oba důvody, pro něž městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného nemohou obstát, neboť žalobci nebyli aktivně legitimováni k vznesení žalobních námitek, na jejichž základě městský soud postupoval. Zároveň se nejednalo o důvody, na jejichž základě by byl městský soud povinen zrušit rozhodnutí žalovaného z úřední povinnosti.

[36] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že se nezabýval tvrzením žalobců, že žalovaný dosud nerozhodl o námitce podjatosti ze dne 28. 6. 2024, kterou žalobci vznesli vůči jeho pracovníkům. Jedná se o skutečnost, k níž došlo po vyhlášení napadeného rozsudku a pro řízení o kasační stížnosti není rozhodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru o důvodnosti kasační stížnosti. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Žalobními body 21, 22 a 29 se tak bude zabývat pouze v rozsahu, v němž jsou žalobci k jejich uplatnění aktivně legitimováni.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 18. června 2026

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu