



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **V. S.**, zast. Mgr. Andrejem Lokajíčkem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Plzeň 3**, se sídlem Sady Pětatřicátníků 7, 9, Plzeň, zast. Mgr. Bc. Vladimírem Novým, advokátem se sídlem Žižkova 52, Plzeň, **za účasti:** I) Bc. M. O., II) Mgr. P. O., III) Mgr. B. S., IV) J. P., V) M. P., VI) Ing. J. S., VII) HURPEZ spol. s r. o., se sídlem Chvojová 1, Plzeň, zast. Mgr. Tomášem Ajglem, advokátem se sídlem Hluboká 55, Plzeň, VIII) S. H., IX) Společenství vlastníků Chvojová 132/5, Plzeň, se sídlem Chvojová 132/5, Plzeň, zast. Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, X) Ing. L. B., o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 10. 2021, č. j. 77 A 17/2021 - 249,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat v nezhájení řízení o odstranění stavby nacházející se na pozemku p. č. XA v k. ú. D. (adresní místo Ch. X, P.).

[2] Stěžovatel je spoluvlastníkem pozemku p. č. XB, zapsaného na LV XC pro k. ú. D., obec P., jehož součástí je stavba č. p. XD, rodinný dům. Tato nemovitost přímo sousedí s pozemkem p. č. XA, na kterém podle názoru stěžovatele stavebník [osoba zúčastněná na řízení VII] vystavěl stavbu, která v rozporu s požadavky zákona nebyla povolena, ani umístěna. Žalovaný (dále také „stavební úřad“) povolil pouze stavební úpravy a nástavbu podlaží na původní jednopodlažní

stavbě. Stavebník však původní stavbu zbouřal a postavil zcela novou stavbu, aniž by disponoval příslušnými veřejnoprávními povoleními.

## II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Stěžovatel podal ke krajskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který spatřoval v nezahájení řízení o odstranění stavby na pozemku p. č. XA. Krajský soud jeho žalobu nejprve usnesením ze dne 5. 3. 2021, č. j. 77 A 17/2021 - 89, odmítl (krajský soud uvedl, že tvrzený zásah ze své podstaty nemůže být nezákonným zásahem).

[4] Ke kasační stížnosti stěžovatele Nejvyšší správní soud toto usnesení o odmítnutí žaloby rozsudkem ze dne 23. 7. 2021, č. j. 5 As 79/2021 - 29, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Po vrácení věci krajskému soudu stěžovatel upřesnil, který správní orgán považuje za žalovaného (jako žalovaného výslovně označil Úřad městského obvodu Plzeň 3), a trval na důvodnosti podané žaloby.

[5] Ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, krajský soud vyrozuměl potenciální osoby zúčastněné na řízení (vlastníky sousedních pozemků a staveb) a následně žalobu stěžovatele podle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl jako nedůvodnou.

[6] Krajský soud v napadeném rozsudku nejprve zrekapituloval předchozí průběh řízení – zdůraznil, že stavebník disponuje územním rozhodnutím o umístění stavby „*objekt č. p. XA, P., Ch. ul. – stavební úpravy, nástavba, změna užívání*“ (ze dne 3. 9. 2014, č. j. SZ UMO3/15024/14, VÝST/0671/14/Kk) a stavebním povolením (ze dne 1. 4. 2015, č. j. UMO3/11585/15). Na základě těchto povolení měl být stávající rodinný dům upraven na penzion. Na základě následného rozhodnutí o změně stavby před dokončením (ze dne 11. 2. 2019, č. j. UMO3/05640/19) se nově mělo jednat o bytový dům (1. PP bez využití, v 1. NP měla být vstupní hala, technická místnost, kotelna, sklepy a garáž a ve 2. a 3. NP dvě bytové jednotky o velikosti 2+kk na každém podlaží).

[7] Krajský soud dále zdůraznil, že stavebník také disponuje dodatečným povolením změny stavby (ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20) – podle tohoto rozhodnutí nově mělo být využíváno také 1. PP, mělo dojít ke změnám 1. NP, i 2. a 3. NP, včetně drobných úprav vnitřních dispozic bytů. Podle výkresů architektonicko-stavebního řešení projektové dokumentace k tomuto povolení (výkresy č. 9, 10, 11 a 12) přitom nemělo být pro stavbu bytového domu využito žádné zdivo původní stavby, v důsledku čehož byl stavebník oprávněn původní stavbu zbouřat.

[8] Stavební úřad však zahájil řízení o nařízení odstranění nepovolených změn stavby spočívajících v nástavbě 4. NP, rozšíření 1. PP objektu na hranice sousedních pozemků a vybudování anglického dvorku podél uliční fasády objektu, neboť tyto změny nebyly předchozími rozhodnutími správních orgánů povoleny. Uvedené řízení o nařízení odstranění nepovolených změn stavby bylo usnesením ze dne 23. 12. 2020, č. j. UMO3/48138/20, přerušeno, neboť stavebník požádal o dodatečné povolení těchto změn.

[9] Stavební úřad zahájil také řízení o nařízení odstranění změn stavby spočívajících ve sjednocení půdorysných rozměrů 1. NP objektu s půdorysnými rozměry 2. NP (1. NP mělo být rozšířeno do dvora), v dispozičních změnách 1. PP a 1. NP a v nahrazení původně navrženého autovýtahu vyklápěcí hydraulickou plošinou ke vjezdu do 1. NP a 1. PP. I toto řízení bylo usnesením ze dne 11. 3. 2021, č. j. UMO3/08954/21, přerušeno do doby vydání pravomocného rozhodnutí o žádosti stavebníka o dodatečné povolení uvedených změn.

pokračování

[10] Stavební úřad tak vede dvě dílčí řízení o nařízení odstranění nepovolených změn stavby, obě řízení jsou však přerušena do doby vydání dodatečných stavebních povolení, o která stavebník požádal.

[11] Krajský soud také připomněl, že stavebníkovi bylo vydáno dílčí kolaudační rozhodnutí (ze dne 12. 7. 2021, č. j. UMO3/26616/21) k částem nové stavby sestávající z 1. PP (6 x sklep, chodba, technická místnost, schodiště), 1. NP (zavětrí, vstupní hala, schodiště), 2. NP (byty XE a XF se schodištěm) a 3. NP (byty XG a XH se schodištěm). Na základě tohoto kolaudačního rozhodnutí je tak stavebník oprávněn část stavby také užívat.

[12] Podle názoru krajského soudu tak stavebník disponuje povoleními, na základě kterých byl oprávněn ke stavbě bytového domu. Jde o výše citované územní rozhodnutí a stavební povolení ve spojení s prvním a druhým dodatečným povolením (ze dne 11. 2. 2019, č. j. UMO3/05640/19 a ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20); tato povolení opravňovala stavebníka provést stavební úpravy původní stavby, jejichž výsledkem bude bytový dům s využitým 1. PP a 3. NP, aniž by bylo využito zdivo původní stavby. Stavebník tak byl oprávněn původní stavbu zbourat – z těchto povolení bylo zřejmé, že při stavebních činnostech dojde k odstranění původní stavby. Nepovolenými jsou tak jen určité části stavby, ohledně kterých jsou vedena řízení o odstranění těchto nepovolených změn (zejm. nástavba 4. NP, rozšíření 1. PP a sjednocení půdorysných rozměrů 1. NP a 2. NP). Odlišnosti mezi povolenou stavbou bytového domu s 3. NP a skutečně provedenou stavbou bytového domu s 4. NP tak nemohou zakládat důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby jako celku, dokonce zčásti zkolaudované.

[13] Krajský soud také zdůraznil, že se nezabýval tím, zda vedená řízení o odstranění nepovolených změn stavby zcela odpovídají všem skutečně existujícím rozdílům mezi povolenou stavbou a skutečně provedenou stavbou, protože předmětem řízení o žalobě stěžovatele bylo posouzení, zda má být zahájeno řízení o odstranění celé nové stavby, tj. stavby jako celku. Jelikož důvod k zahájení řízení o odstranění stavby jako celku krajský soud neshledal, konstatoval, že do práv žalobce nezahájením tohoto řízení dojít nemohlo. A pokud jde o uvedené dílčí nepovolené změny stavby, krajský soud připomněl, že stěžovatel může uplatňovat své námitky v dílčích řízeních o odstranění těchto nepovolených změn.

### **III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a vyjádření osob zúčastněných na řízení**

[14] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem. Stěžovatel obsáhle zrekapituloval předchozí průběh řízení a setrval na svých dříve vyjádřených názorech o tom, že vybudovaná stavba nebyla umístěna, ani povolena. Zdůraznil, že stavební úřad dodatečně povolil změnu již zaniklé stavby, což nelze tolerovat.

[15] Stavebník vydané územní rozhodnutí a stavební povolení ignoroval, když původní stavbu (rodinný dům) kompletně odstranil. Tato skutečnost je přitom nesporná, jak potvrdil také krajský soud – stavebník tak stavěl stavbu zcela novou, pro kterou měl disponovat jiným územním rozhodnutím a stavebním povolením. A rozhodnutí o dodatečném povolení změny (již zaniklé) stavby ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20, na tom nemůže nic změnit, neboť stavební úřad tímto povolením dodatečně potvrdil postup stavebníka, který původní stavbu odstranil. Stěžovatel však jako vlastník sousedního pozemku nebyl vyrozuměn o tomto probíhajícím řízení a neměl možnost se k němu vůbec vyjádřit (stěžovatel nebyl účastníkem řízení, které vydání tohoto povolení předcházelo, na což krajský soud výslovně při jednání upozornil).

[16] Stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007 - 165, a ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 233/2019 - 50, a zdůraznil, že i tato rozhodnutí potvrzují zánik původní stavby rodinného domu, neboť stavebník zboural celou

původní stavbu. Realizaci nové stavby tak nelze hodnotit jako stavební úpravu, ale jde o novostavbu, která musí být umístěna a povolena.

[17] Napadený rozsudek krajského soudu je podle názoru stěžovatele v přímém rozporu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu – jde o povolování černých staveb tzv. salámovou metodou, která ve výsledku působí příznivě pro nepoctivého developera. Dle stěžovatele nelze dodatečně povolovat dílčí změny stavby, stavbu je zapotřebí povolovat jako celek. V daném případě stavba zanikla *de facto i de iure* v listopadu 2019, kdy byla zbourána. Takto zaniklou stavbu jako věc v právním smyslu nebylo možné dodatečně povolit, ani povolit její změny.

[18] Dále stěžovatel namítal, že stavební práce na objektu nezačaly v době platnosti původně vydaného stavebního povolení; toto stavební povolení proto zaniklo. Z toho dle stěžovatele vyplývá, že stavba byla nepovolená již před tím, než došlo k jejímu zániku. K tomu uvedl, že stavební deník, který stavebník vedl, byl vyroben až v roce 2018, jak potvrdil jednatel tiskárny OPTYS spol. s r. o., která daný stavební deník vyrobila. Tento stavební deník tak nemohl být použit v roce 2017 k provedení zápisu, jak nepravdivě tvrdil stavební úřad i stavebník. Došlo tak k předložení padělaného důkazního prostředku. Podle názoru stěžovatele vše nasvědčuje tomu, že stavební práce byly zahájeny až v roce 2019; záznam o údajné stavební činnosti v roce 2017 byl nejspíše dopsán za účelem dotvoření důkazu o tom, že k zahájení prací došlo dříve. Stejně tak zapsané údaje o denních teplotách neodpovídají průměrným teplotám podle dat z meteorologické stanice. Ani fotodokumentace nenavzdávuje tomu, že by byly k 24. 7. 2017 zahájeny stavební práce, předložené důkazy však krajský soud neprovedl.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za zákonný. Dle žalovaného se stěžovatel fakticky domáhá zrušení stavebního povolení, povolení změny stavby před dokončením (ze dne 11. 2. 2019, č. j. UMO3/05640/19) a dodatečného povolení (ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20), která byla stavebníkovi vydána. Argumentace stěžovatele, že stavební úřad povolil změnu již zaniklé stavby, míří fakticky svým obsahem do uvedených povolení. Tato povolení však nejsou předmětem přezkumu v řízení o zásahové žalobě. Krajský soud proto správně uzavřel, že rozumné důvody pro zahájení řízení o odstranění celé stavby nejsou dány. Žalovaný vede dvě samostatná řízení o odstranění nepovolených změn stavby, resp. řízení o dodatečném povolení těchto změn, což krajský soud shledal jako správné. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

[20] Osoba zúčastněná na řízení VII) – HURPEZ spol. s r. o. (stavebník) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel netvrdil ani neprokázal, že by jeho veřejná subjektivní práva byla objektivně zasažena. Stěžovatel vystupuje v probíhajících řízeních o dodatečných povoleních změn stavby jako účastník řízení, uplatňuje svá práva a může případně proti správním rozhodnutím brojit správní žalobou. Osoba zúčastněná na řízení VII) také zdůraznila, že stavba bytového domu je z převážné části zkolaudována, jednotky byly zapsány do katastru nemovitostí a vlastnické právo k nim bylo převedeno třetím osobám, které tyto jednotky užívají. Za takového stavu není dán žádný rozumný důvod k tomu, aby bylo zahájeno řízení o odstranění celé stavby. Stavba byla postavena na základě pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení, které bylo doplněno o povolení změny stavby před jejím dokončením a dodatečným povolením změny stavby. Tato rozhodnutí jsou konečná, i krajský soud z nich musel při přezkumu zásahové žaloby vycházet. Je nepodstatné, zda bude stavba označována jako „*stavební úpravy a nástavba*“ či „*nová stavba*“, neboť na skutečnosti, že stavebník disponuje příslušnými povoleními, toto označování nemá žádný vliv. Přezkum těchto rozhodnutí nelze obcházet prostřednictvím zásahové žaloby. V další části svého vyjádření se osoba zúčastněná na řízení VII) vymezila vůči konkrétním stěžovatelským tvrzením, což však Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné

pokračování

podrobně rekapitulovat, a závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

[21] Osoba zúčastněná na řízení IX) – Společenství vlastníků Chvojová 132/5, Plzeň, ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek krajského soudu považuje za věcně správný a logicky odůvodněný. Zdůraznila, že bytové jednotky v domě na ulici Chvojová 132/5, Plzeň byly převedeny do vlastnictví třetích osob, jejichž oprávněné zájmy je nutné šetřit. Stěžovatel může své námitky uplatňovat ve správním řízení, avšak i v něm mohou být uplatněny jen takové námitky, které jsou spojeny s přímým dotčením jeho práv. Ani v kasační stížnosti však žádné takové námitky stěžovatel neuvedl. Jeho postup považuje osoba zúčastněná na řízení IX) za šikanózní, neboť stěžovatel opakovaně podává podněty a žádosti stavebnímu úřadu, aniž by byla skutečně jeho práva dotčena. Osoba zúčastněná na řízení IX) proto závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

[22] Ostatní osoby zúčastněné na řízení [I), II), III), IV), V), VI), VIII) a X)] se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] V projednávané věci se krajský soud (po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2021, č. j. 5 As 79/2021 - 29) věcně zabýval stěžovatelem podanou zásahovou žalobou. V důsledku rozsudku rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, se totiž ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu právě žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Nebude-li taková žaloba soudem odmítnuta proto, že označené jednání z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem, musí soud zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s. Je-li podaná žaloba důvodná, určí soud, že nezhájení řízení z moci úřední (zde řízení o odstranění nepovolené stavby) je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

[26] Podstatou věci je tak posouzení otázky, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele zamítl, resp. zda s ohledem na obsah podané žaloby (tvrzení stěžovatele) a zákonné podmínky rozhodl v souladu s právními předpisy. V té souvislosti stěžovatel uváděl v zásadě dva okruhy námitek, které v kasační stížnosti obsáhle rozváděl – a sice že správní orgány nemohly dodatečnými povoleními legalizovat záměr stavebníka, který původní stavbu zboural a postavil místo ní novostavbu, přestože byl oprávněn pouze k nástavbě (první okruh námitek); a že stavební práce začaly po uplynutí platnosti stavebního povolení, tudíž stavební povolení zaniklo (druhý okruh námitek).

[27] Před věcným posouzením kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že v řízení o žalobě na ochranu před tvrzeným nezákonným zásahem se obdobně jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu uplatní institut osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.). Tento

závěr dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS (body 46 a 47), a potvrdil jej také v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS (bod 59). Jakkoliv jsou osoby zúčastněné na řízení v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spíše výjimkou než pravidlem (srov. výše citovaná rozhodnutí rozšířeného senátu), aplikaci § 34 s. ř. s. v tomto typu řízení není důvod vylučovat.

[28] V případě zásahové žaloby proti fakticky nečinnému stavebnímu úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájí řízení o odstranění stavby, přichází v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení především samotný stavebník (tj. osoba, která provedla spornou stavbu), vlastníci sporné stavby, vlastníci pozemků, na kterých stavba stojí, případně vlastníci sousedních pozemků či staveb na nich, může-li být jejich vlastnické právo danou stavbou či jejím odstraněním přímo dotčeno, a další osoby, které by mohly být na svých právech dotčeny rozsudkem krajského soudu. To ostatně připomněl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přímo v rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39, kterým připustil zásahovou žalobu v takovém typu řízení.

[29] K tomu, aby se skutečně o osobu zúčastněnou na řízení jednalo, musí být splněny dvě podmínky. Z výše uvedeného je již zřejmá první podmínka, označovaná jako materiální. Daná osoba musí být skutečně přímo dotčena na svých právech a povinnostech tím, že stavební úřad řízení o odstranění stavby nezahájil, příp. může být dotčena tím, že stavební úřad takové řízení vede. K této materiální podmínce přistupuje podmínka formální, která spočívá v tom, že se osoba do soudního řízení správního přihlásí jako osoba zúčastněná na řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190, č. 2341/2011 Sb. NSS), a to buď na základě výzvy soudu, nebo spontánně např. na popud jiné osoby.

[30] Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. upravuje postup směřující ke správnému stanovení okruhu osob, které splňují materiální předpoklady pro postavení osob zúčastněných na řízení. Předně je nutno říci, že je to samotný navrhovatel, který má povinnost v návrhu (v podané žalobě) označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Odpovědnost za správné stanovení okruhu osob, u kterých jsou splněny materiální podmínky podle § 34 odst. 1 s. ř. s. (dotčení na právech), však nese soud. Ten musí postupovat při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení aktivně. Soud sice vychází nejprve ze samotných tvrzení žalobce uvedených v žalobě, žalobce má však ve vztahu k uvedení potenciálních osob zúčastněných na řízení pouze „informační“ povinnost; zákon s nedodržením této povinnosti výslovně negativní následek (neúspěch podané žaloby) nespojuje.

[31] Je tak primárně úkolem krajského soudu, aby na základě obsahu spisu a v případě potřeby i vlastního šetření v nezbytném rozsahu (např. dohledáním vlastníků nemovitostí evidovaných v katastru nemovitostí, příp. v jiných veřejných rejstřících) či za pomoci součinnosti žalovaného správně stanovil okruh těchto osob (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75, č. 1479/2008 Sb. NSS, a ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68). Krajský soud je tedy povinen vyvinout přiměřenou aktivitu odpovídající okolnostem věci a informacím, které má k dispozici (viz také rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 2. 2013, č. j. 1 As 149/2012 - 153).

[32] V rozsudku ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90, Nejvyšší správní soud uvedl, že zákon výslovně nestanoví lhůtu či část řízení, kdy se osoba zúčastněná na řízení do konkrétního řízení musí přihlásit. Splňuje-li materiální a formální podmínku, může se jako osoba zúčastněná na řízení přihlásit i v kasační fázi, nebylo-li účastenství této osoby „*natolik zjevné, aby vznikla povinnost krajského soudu dotázat se jí z úřední povinnosti, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení*“.

pokračování

[33] V průběhu řízení o kasační stížnosti byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen přípis Společenství vlastníků Chvojová 132/5, Plzeň, ve kterém toto společenství vlastníků jednotek nacházejících se přímo ve stavbě, kterou stěžovatel požaduje odstranit, soudu oznamuje, že splňuje materiální podmínku pro postavení osoby zúčastněné na řízení, přičemž v řízení o kasační stížnosti má zájem svá práva uplatňovat.

[34] Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že jednotliví vlastníci jednotek, které se nacházejí přímo ve sporné stavbě, jakož i společenství vlastníků těchto jednotek, materiální podmínku postavení osob zúčastněných na řízení splňují. Jde o vlastníky, o jejichž vlastnickém právu k daným jednotkám je v řízení o odstranění stavby přímo rozhodováno. Jak je však zřejmé z veřejného seznamu katastru nemovitostí, k rozhodnutí o povolení vkladu – zápisu vlastnického práva k jednotlivým jednotkám ve sporné stavbě (provedení vkladu) došlo až ve dnech 19. 11. 2021 (jednotka XE), 30. 12. 2021 (jednotka XF), 1. 12. 2021 (jednotka XG), 2. 12. 2021 (jednotka XH) a 12. 11. 2021 (jednotka XCH). Krajský soud o podané zásahové žalobě rozhodoval dne 22. 10. 2021. A byť v době jeho rozhodování běžela řízení o podaných návrzích na vklad, v den, kdy krajský soud ve věci samé rozhodoval, nebyla tato skutečnost natolik zjevná, aby vznikla krajskému soudu povinnost dotázat se nových (budoucích) vlastníků jednotek z úřední povinnosti, zda v daném řízení hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Za rozhodující je totiž nutné považovat den, kdy byl vklad vlastnického práva povolen (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2006, sp. zn. 28 Cdo 990/2006).

[35] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k oslovení nových vlastníků jednotek, přičemž na výslovnou výzvu soudu, vyjma Společenství vlastníků Chvojová 132/5, Plzeň [osoba zúčastněná na řízení IX)] oznámil, že práva bude uplatňovat, pouze Ing. L. B. [osoba zúčastněná na řízení X)], který se však k samotné kasační stížnosti nevyjádřil (viz výše rekapitulační část tohoto rozsudku).

[36] Stěžovatel v kasační stížnosti rozsáhle namítal, že stavba, kterou stavebník zbudoval, nebyla umístěna, ani povolena. Dodatečná povolení, která stavební úřad vydal, pak nemohla povolovat změny, které stavebník činil, neboť původní stavba, na které měla být provedena nástavba, byla zbourána.

[37] Krajský soud přisvědčil stěžovateli, že provedená nová stavba zcela neodpovídá vydaným povolením. Výškové i půdorysné rozdíly mezi skutečně provedenou stavbou a vydanými povoleními jsou ovšem předmětem zahájených řízení o odstranění nepovolených změn stavby. Tyto odlišnosti tak nemohou zakládat důvod pro zahájení řízení o odstranění celé stavby, která je nadto zčásti zkolaudovaná. Smyslem vyhovujícího rozsudku v tomto typu řízení je dle krajského soudu donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem tam, kde jsou pro to rozumné předpoklady – ty však nelze spatřovat v případných pochybeních stavebního úřadu v řízení o vydání stavebního povolení dané stavby. Sporná stavba jako celek není nepovolená; nepovolenými jsou pouze její části, ohledně nichž vede stavební úřad dvě řízení o odstranění nepovolených změn stavby. Konkrétními a skutečně existujícími rozdíly mezi povolenou a reálně existující stavbou se pak krajský soud nezabýval, neboť předmětem řízení o žalobě stěžovatele bylo posouzení, zda má být zahájeno řízení o odstranění nové stavby jako celku. Dále krajský soud dodal, že stěžovatel měl možnost uplatňovat své námitky proti danému záměru v řízení o vydání stavebního povolení, dodatečných stavebních povolení, a stejně tak má možnost hájit svá práva i v aktuálně vedených řízeních o nařízení odstranění nepovolených změn stavby, resp. v řízeních o vydání dodatečných stavebních povolení. Neshledal proto rozumné důvody pro to, aby žalovanému v takové situaci nařizoval zahájení řízení o odstranění stavby jako celku.

[38] Krajský soud přitom své rozhodnutí postavil na tom, že stavebník byl na základě územního rozhodnutí ze dne 3. 9. 2014 (č. j. SZ UMO3/15024/14), stavebního povolení ze dne

1. 4. 2015 (č. j. UMO3/11585/15) v kombinaci s dodatečnými povoleními (rozhodnutí ze dne 11. 2. 2019, č. j. UMO3/05640/19; a ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20) oprávněn k odstranění celé původní stavby. Ve stavebním povolení totiž bylo stavebníkovi povoleno odstranit celou původní stavbu kromě štítových zdí a několika dalších zdí a ve druhém dodatečném povolení (ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20) bylo stavebníkovi povoleno odstranit celou původní stavbu – podle krajského soudu byl stavebník oprávněn provést veškeré stavební práce, aniž by bylo využito zdivo původní stavby, což dle krajského soudu vyplývá z výkresů architektonicko-stavebního řešení závazné projektové dokumentace (konkrétně se má jednat o výkresy 9, 10, 11 a 12). Skutečnost, zda původní stavbu mohl stavebník zcela odstranit, nadto podle názoru krajského soudu nemůže mít vliv na posouzení důvodnosti podané žaloby, neboť stěžovatel nemohl být dotčen na svých právech odstraněním původní stavby, avšak pouze stavbou novou.

[39] Pro posouzení věci je však podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu zcela určující to, že stavebník disponuje územním rozhodnutím a (několika) na něj navazujícími povoleními, které definují současný stav věci – existující pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu nelze přehlížet. Na základě těchto rozhodnutí byl stavebník oprávněn provést konkrétní (v nich definované) stavební úpravy a následně také změny stavby, přičemž tato pravomocná rozhodnutí nelze „obcházet“ podáním zásahové žaloby.

[40] Přestože rozšířený senát v rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39, připustil podání zásahové žaloby tam, kde stavební úřad v rozporu se stavebním zákonem nezahájí řízení o odstranění nepovolené stavby, zdůraznil také, že uvedený závěr je potřeba vykládat restriktivně (viz bod 80 citovaného rozsudku). Také proto zdůraznil jako „*druhý komplex podmínek*“ (viz bod 85 citovaného rozsudku) to, že „*nesmí existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem*“, a to buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[41] Nejvyšší správní soud má za to, že v projednávané věci v důsledku existence vydaných pravomocných rozhodnutí žalovaného právě taková situace nastala. Jak již bylo opakovaně uvedeno výše, stavebník disponuje územním rozhodnutím, stavebním povolením, rozhodnutím o změně stavby před dokončením a dodatečným povolením změny stavby. Argumentoval-li stěžovatel tím, že tato povolení neopravňovala stavebníka původní stavbu zbourat, měl primárně brojit proti těmto povolením, a to přímo ve správním řízení, jejichž výsledkem tato rozhodnutí byla, příp. žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Vydaná pravomocná povolení totiž nelze bez dalšího pominout (nerespektovat) a v rámci řízení o zásahové žalobě *de facto* tato povolení – jejich obsah ve vztahu k postupu stavebníka – přezkoumávat. V opačném případě by totiž došlo k popření zásady subsidiarity zásahové žaloby, kterou ostatně v rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39 rozšířený senát zdůrazňoval. V takové situaci je naopak na místě trvat na tom, aby se dotčená osoba bránila primárně proti existujícím rozhodnutím.

[42] Stěžovatel v podané kasační stížnosti namítal, že nebyl účastníkem řízení o vydání dodatečného povolení ze dne 10. 12. 2020, č. j. UMO3/46343/20 – o tomto řízení nebyl jako vlastník sousedního pozemku vyrozuměn, neměl tak možnost se k němu vůbec vyjádřit. Podal proti němu sice odvolání, ale jeho odvolání Magistrát města Plzně rozhodnutím ze dne 9. 11. 2021, č. j. MMP/365681/21, jako nepřípustné zamítl (dle Magistrátu města Plzně dispozičními změnami původního záměru nemůže být stěžovatel jako soused dotčen).

[43] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tato skutečnost sama o sobě na výše uvedeném nemůže ničeho změnit. Má-li stěžovatel za to, že jej správní orgány nesprávně jako účastníka



pokračování

řízení opomenuly, resp. že jeho odvolání jako nepřijatelné nesprávně zamítly, může, resp. mohl se v případě, že byla jeho práva skutečně dotčena, proti rozhodnutí o odvolání bránit žalobou podle § 65 s. ř. s.

[44] Výše nastíněný postup stěžovatel nemůže suplovat tím, že své námitky (směřující ve své podstatě proti obsahu zmiňovaných rozhodnutí) uvede v kasační stížnosti proti rozsudku o jeho žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Jak již bylo uvedeno, z tohoto pohledu je nutno rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39 vykládat restriktivně, přičemž je nutno vážit také právní jistotu dalších dotčených osob (nových vlastníků bytových jednotek ve sporné stavbě – osob zúčastněných na řízení), kterou s sebou ze své podstaty pravomocná rozhodnutí správních orgánů přinášejí.

[45] Dlužno také připomenout, že žalovaný stavební úřad vede ohledně sporné stavby dvě řízení o nařízení odstranění stavby, resp. jejích nepovolených změn (jedná se o návstavbu 4. NP, rozšíření 1. PP a anglický dvorek v chodníku – viz usnesení ze dne 23. 12. 2020, č. j. UMO3/48138/20; a sjednocení půdorysných rozměrů 1. NP s 2. NP, dispoziční změny v 1. PP a 1. NP a nahrazení původně navrženého autovýtahu vyklápečí hydraulickou plošinou – viz usnesení ze dne 11. 3. 2021, č. j. UMO3/08954/21), v rámci kterých stavebník požádal o vydání dodatečných povolení, proto byla obě řízení přerušena. Stěžovatel přitom setrval na broji zejm. vůči tomu, že bude v důsledku celkové výšky stavby (počtu nadzemních podlaží) narušena jeho pohoda bydlení. Námitky týkající se narušení jeho pohody bydlení (resp. zásahů do soukromí) tak má možnost uvést právě v těchto řízeních, jak ostatně uvedl také krajský soud.

[46] S ohledem na uvedené proto Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že rozumné důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby jako celku nejsou v této situaci dány – nikoli však proto, že by stavebník byl oprávněn původní stavbu na základě vydaných rozhodnutí žalovaného zbourat. Takový závěr podle názoru Nejvyššího správního soudu z obsahu spisu bez dalšího nevyplývá. S ohledem na existenci čtyř pravomocných rozhodnutí a vedení dvou dalších řízení o dodatečných povoleních změn stavby je však nezbytné směřovat procesní obranu primárně proti vydaným rozhodnutím (resp. v řízeních o vydání dodatečných povolení). První okruh námitek tak neshledal Nejvyšší správní soud důvodným.

[47] Co se týče druhého okruhu námitek, které stěžovatel uvedl v kasační stížnosti, k tomu uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[48] V podané žalobě stěžovatel neuvedl, že by platnost stavebního povolení v důsledku plynutí času zanikla. Tuto námitku výslovně neuvedl ani ve svých dalších podáních, ani při jednání, které u krajského soudu probíhalo dne 22. 10. 2021, jak Nejvyšší správní soud ověřil poslechem záznamu z tohoto jednání, založeného na CD nosiči ve spise krajského soudu. Stěžovatel se o tom, že v předloženém stavebním deníku existují nesrovnalosti, poprvé zmínil v replice ze dne 12. 10. 2021, kterou krajskému soudu zaslal dne 13. 10. 2021 jako svou reakci na vyjádření žalovaného o tom, kdy mělo dojít k zahájení prací. V té souvislosti namítal, že předložené záznamy ze stavebního deníku neodpovídají skutečnosti. Nenamítal však, že by platnost stavebního povolení zanikla – tuto námitku výslovně uvedl až v podané kasační stížnosti.

[49] S ohledem na znění § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého *není kasační stížnost přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*, se Nejvyšší správní soud touto námitkou nemohl zabývat. Toto ustanovení obsahuje zákaz tzv. právních novot, jehož smyslem je zachování kasačního charakteru řízení o podané kasační stížnosti. Ústavnost regulace obsažené v § 104 odst. 4 s. ř. s. přitom potvrdil také Ústavní soud (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, č. 232/2000 Sb., N 98/18 SbNU 355). Neuvedl-li stěžovatel tuto námitku v řízení u krajského soudu, v důsledku

čehož se tak krajský soud k podstatě této námitky vůbec nemohl vyjádřit, je nutno tuto námitku v řízení o kasační stížnosti s ohledem na znění § 104 odst. 4 s. ř. s. považovat za nepřipustnou.

[50] A co se týče námitky, že krajský soud neprovedl předložené důkazy, které měly prokazovat nesrovnalosti obsažené ve stavebním deníku, či jeho padělání, jak namítal stěžovatel, k tomu je třeba poznamenat, že předmětem řízení u krajského soudu nebylo posuzování záznamů obsažených ve stavebním deníku, ale otázka, zda existují rozumné důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby jako celku ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39. Z tohoto pohledu proto krajský soud nepochybil, když navrhované důkazy neprovedl (k tomu blíže srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/19, N 254/55 SbNU 455, týkající se neprovedení navrhovaných důkazů a jejich odůvodňování).

#### V. Závěr a náklady řízení

[51] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji postupem podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[52] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení vzniklo. Nejvyšší správní soud mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal – a to přesto, že byl žalovaný v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud má za to, že žalovaný je k hájení svého postupu vybaven dostatečnými prostředky, proto není důvod, aby výkon svých práv (oprávnění) a povinností přenášel na advokáta. A pokud tak učinil, není důvod mu vzniklé náklady uznat jako účelně vynaložené (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, N 243/55 SbNU 349). Ostatně, žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti náhradu vynaložených nákladů ani nepožadoval.

[53] Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

#### Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 3. června 2022

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu