



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **Mgr. I. N.**
zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Doležalem
sídlem nám. Republiky 679/5, 746 01 Opava

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2020, č. j. MSK 79900/2020, ve věci
dodatečného povolení stavby

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 19. 10. 2020, č. j. MSK 79900/2020, se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Tomáše Doležala, sídlem Náměstí republiky 679/5, 746 01 Opava.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou ze dne 11. 11. 2020 domáhala zrušení shora vymezeného rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2020, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Mosty u Jablunkova (dále také jen „stavební úřad“) ze dne 9. 6. 2020, č. j. OUMJ 1158/2020. Prvostupňovým rozhodnutím nebyla podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (dále jen „stavební zákon“) dodatečně povolena stavba „Novostavba rodinného domu vč. přípojky pitné vody z vrtané studny a vodovodního řádu, splaškové kanalizace do ČOV a vsaku, dešťová kanalizace do vsaku, domovní vedení NN, zpevněných ploch a oplocení“ na pozemku parc. č. X v k. ú. X.
2. Žalobkyně primárně namítla ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) nezákonnost závazného stanoviska vydaného obcí Hřčava bez č. j. a bez data vydání (dále také jen „závazné stanovisko Hřčava“), které je součástí spisu sp. zn. MuJ 28/2020/Stav.odbor/Dro stavebního úřadu, jež stavební úřad obdržel dne 25. 2. 2020. Podle obsahu tohoto stanoviska zamítlo zastupitelstvo obce Hřčava žádost žalobkyně ze dne 2. 4. 2019 o udělení souhlasu s umístěním stavby, tj. souhlasu zastupitelstva obce, pro jejíž území není pořízen územní plán podle § 188a odst. 2 stavebního zákona. Žalobkyně připomněla, že citované stanovisko je svou povahou závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), a to s odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 3 As 437/2019-36, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2019, č. j. 22 A 49/2019-25. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu mj. také vyplývá, že žalovaný nemohl v případě předmětného stanoviska postupovat ve správním řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu. Žalobní body žalobkyně tedy směřují proti předmětnému závaznému stanovisku vydanému zastupitelstvem obce Hřčava, neboť jej považuje za nezákonné, v důsledku čehož je nezákonné také napadené rozhodnutí žalovaného.
3. Podle žalobkyně neobsahuje závazné stanovisko Hřčava základní náležitosti ve smyslu § 149 odst. 2 správního řádu, konkrétně pak v části odůvodnění výrokové části, ve které měla obec Hřčava povinnost odůvodnit nejméně to, proč vydala právě takové stanovisko v rozporu se všemi předchozími stanovisky a úkony. Závazné stanovisko nemá ani datum vydání, při jehož absenci nelze též stanovit jeho časovou platnost. V odůvodnění stanoviska je uvedeno pouze tolik, že zastupitelstvo obce žádost žalobkyně na svém zasedání dne 28. 6. 2019 zamítlo „z důvodu umístění novostavby v nezastavěném území“.
4. Závazné stanovisko Hřčava dále nerespektuje § 4 odst. 4 stavebního zákona, když je neodůvodněně v rozporu s předchozími úkony obce Hřčava a jejích orgánů, týkajícími se předmětného stavebního záměru žalobkyně. Jedná se o následující úkony:

- Sdělení obce Hrčava k žádosti manžela žalobkyně o souhlas s napojením RD na obecní vodovod ze dne 27. 3. 2010
 - Souhlas obce Hrčava s napojením na vodovodní řád ze dne 16. 10. 2018
 - Usnesení zastupitelstva obce Hrčava ze dne 26. 9. 2018 o schválení žádosti žalobkyně o zřízení sjezdu k místní komunikaci
 - Rozhodnutí Obecního úřadu Hrčava ze dne 16. 10. 2018 o povolení zřízení sjezdu z komunikace obce Hrčava na pozemek žalobkyně
-
- Souhlas obce Hrčava jako vlastníka mezujících pozemků s umístěním stavebního záměru podpisem situačního výkresu dokumentace stavby ve smyslu § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona
 - Rozhodnutí o pořízení územního plánu obce s tím, že pozemek žalobkyně byl podle návrhu územního plánu umístěn v ploše umožňující výstavbu rodinného domu.
5. Závazné stanovisko Hrčava bylo vydáno v době, kdy žalobkyně již stavebnímu úřadu doložila všechny podklady žádosti, vyjma souhlasu podle § 188a odst. 2 stavebního zákona. Ke stavebnímu záměru žalobkyně se vyjádřily kladně též všechny dotčené orgány, a to také orgán územního plánování, který uvedl, že navrhovaný stavební záměr je v souladu se zastupitelstvem obce vymezeným zastavěným územím obce Hrčava a že je přípustný bez dalších podmínek.
 6. Podle žalobkyně nelze odhlížet od toho, že minimálně některá stanoviska byla vydána zastupitelstvem obce v rámci samostatné působnosti obce. Přitom úkon zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je také činěn v samostatné působnosti. Nelze tak atomizovat jednotlivé kroky zastupitelstva obce v samostatné působnosti, ale je nutné je vnímat v celém kontextu situace a všech kroků orgánů obce.
 7. Žalobkyně dále zdůraznila, že závazné stanovisko Hrčava je v rozporu se zásadou ochrany dobré víry a legitimního očekávání; je překvapivé a nekonzistentní se shora uvedenými předchozími stanovisky a nese prvky libovůle. Obec Hrčava nikdy v minulosti ani náznakem nevyslovila žádný nesouhlas s tím, že na předmětném pozemku žalobkyně má být umístěna stavba rodinného domu. Ve smyslu § 177 odst. 1 správního řádu je však třeba na rozhodování zastupitelstva podle § 188a odst. 2 stavebního zákona aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů, mezi které patří mj. také zásada ochrany dobré víry a právní jistoty a zásady legitimního očekávání. V té souvislosti žalobkyně odkázala na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54.
 8. Žalobkyně pro postup zastupitelstva obce Hrčava vyjádřený v závazném stanovisku Hrčava nemá žádné vysvětlení a považuje ho za ryze účelový postup, jehož motivy se nemohou zakládat na právních důvodech, nýbrž na nepřípustné libovůli členů zastupitelstva obce.
 9. Rovněž je závazné stanovisko Hrčava v rozporu se zásadou rovného zacházení a zákazu diskriminace. Podle žalobkyně nelze akceptovat odůvodnění zamítnutí žádosti žalobkyně tím, že nesouhlas je vydán z důvodu umístění stavby v nezastavěném území obce. Zastupitelstvo obce Hrčava totiž v typově stejném případě umístění stavby rodinného

domu v nezastavěném území v minulosti již schválilo, a to usnesením č. 06/71 ze dne 9. 5. 2019 o schválení žádosti o udělení souhlasu s umístěním stavby pana O. H. Tento souhlas byl přitom vydán v době mezi podáním žádosti žalobkyní o vydání souhlasu podle § 188a odst. 2 stavebního zákona dne 2. 4. 2019 a rozhodnutím zastupitelstva o zamítnutí její žádosti dne 28. 6. 2019. Závazné stanovisko Hrčava tedy jednoznačně nese znaky diskriminace a porušení zásady rovného zacházení, neboť žalobkyni se neměřilo stejným metrem jako jinému žadateli, přičemž toto odlišné zacházení s žalobkyní ani nebylo ze strany obce přesvědčivě a spravedlivým způsobem zdůvodněno.

10. Závěrem žalobkyně namítla, že je závazné stanovisko Hrčava v rozporu s principem dobré správy (k tomu připomněla závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49).
11. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Shrnl dosavadní průběh správního řízení a zdůraznil, že pro rozhodování stavebního úřadu bylo závazným podkladovým stanoviskem usnesení zastupitelstva obce Hrčava ze dne 28. 6. 2019 ve smyslu § 188a odst. 2 stavebního zákona, které je závazným stanoviskem ve smyslu usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2019, č. j. 22 A 49/2019-25 a navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 3 As

437/2019-36. Za závazné stanovisko nelze považovat listinu neoznačenou datem a číslem jednáním, ale samotné usnesení zastupitelstva obce. Pokud se týče namítané nezákonnosti závazného stanoviska, odkázal žalovaný na příslušné části odůvodnění shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu s tím, že podoba předmětného závazného stanoviska není výsledkem kritériálního rozhodování, ale jde fakticky o politické rozhodnutí územní samosprávy o způsobu využití jejího území; neexistuje žádný nadřízený správní orgán ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu. Připomněl dále k dalším námitkám žalobkyně, že nelze aplikovat § 4 odst. 4 stavebního zákona na úkony obce a jejich orgánů předcházející negativnímu stanovisku.

Zjištění z průběhu správního řízení

12. Ze správních spisů soud pro účely soudního přezkumu zjistil následující okolnosti, rozhodné pro projednávanou věc.
13. Dne 18. 11. 2019 bylo stavebním úřadem zahájeno řízení o odstranění stavby rodinného domu na pozemku parc. č. X v k. ú. Hrčava, která byla provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Žalobkyně byla stavebním úřadem zároveň poučena podle § 129 odst. 2 stavebního zákona o možnosti požádat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení o dodatečné povolení stavby. Této možnosti žalobkyně využila a dne 16. 12. 2019 požádala o dodatečné povolení předmětné stavby; zároveň stavební úřad přerušil řízení o odstranění stavby do doby vydání pravomocného rozhodnutí ve věci žádosti o dodatečné povolení stavby.
14. Prvostupňový správní orgán následně po provedeném řízení rozhodnutím ze dne 9. 6. 2020, č. j. OUMJ 1158/2020 žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. Zjistil totiž, že obec Hrčava nevydala souhlas podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, přičemž toto nesouhlasné stanovisko stavební úřad obdržel dne 25. 2. 2020. Nesouhlasné stanovisko je však skutečností, která znemožňuje žádosti vyhovět; stavební úřad tak již neprováděl další dokazování a žádost z uvedeného důvodu zamítl. K odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Ve věci přitom rozhodl u jednání dne 26. 1. 2022, u kterého účastníci setrvali na svých dosavadních stanoviscích.
16. Krajský soud se s ohledem na obsah žalobních námitek především nejprve zabýval povahou závazného stanoviska Hřčava vydaného podle § 188a odst. 2 stavebního zákona. Vycházel přitom ze závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 3 As 437/2019-36, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 12. 2019, č. j. 22 A 49/2019-25 (jednalo se o řízení ve věci žalobkyně). V citovaném rozsudku dospěl kasační soud k závěru, že souhlas zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je svou povahou závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. K problematice přitom uvedl mj. následující:

„Úkon zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona, ať již svým obsahem kladný nebo záporný, je tedy závazným podkladem pro následné rozhodování v územním řízení. Jedná se tak o úkon, který „pouze“ podmiňuje rozhodnutí konečné, tj. rozhodnutí, jímž stavební úřad rozhoduje o žádosti účastníka řízení o umístění stavby. Posuzovaný úkon tak nemá žádný samostatně vymezený předmět řízení (ostatně žádné správní řízení ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu jeho vydání nepředchází). Jednoduše řečeno, cílem žadatele není vydání úkonu zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona samo o sobě, neboť tento úkon, byť kladný, mu ještě neumožňuje umístit zamýšlenou stavbu, nepřiznává mu tak žádná práva; jeho záměrem je získat právě až rozhodnutí o umístění stavby.

...

Podle rozsudku rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu, jakožto podkladové úkony, jež nemají samostatný předmět řízení a jež samy o sobě nezasahují do veřejných subjektivních práv fyzických či právnických osob, nejsou samostatně přezkoumatelnými rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., nýbrž soudní ochrana před jejich zprostředkovanými dopady (účinky) je umožněna (až) v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatelka tak má ve sféře soudní ochrany možnost uplatnit námitky ve vztahu k předmětnému usnesení zastupitelstva obce Hřčava (včetně namítaného porušení zásad ochrany dobré víry, právní jistoty, legitimního očekávání a rovného zacházení) v rámci žaloby podle § 65 s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí stavebního úřadu o její žádosti o umístění stavby, pokud takovou žádost podá a nebude jí (s ohledem na obsah usnesení) vyhověno (viz § 149 odst. 4 správního řádu) (zvýrazněno krajským soudem).

Rovněž není možné přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že úkon zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona nemůže být závazným stanoviskem, neboť toto ustanovení stanoví, že zastupitelstvo má postavení dotčeného orgánu, nikoliv že je dotčeným orgánem. § 149 odst. 1 in fine správního řádu označuje pojmem „dotčené orgány“ ty správní orgány, jež jsou zákonem výslovně povolány k vydání závazného stanoviska ve smyslu daného ustanovení. Je-li správní orgán vymezen jako svazek určitých veřejnoprávních kompetencí (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/201-58), není pochyb, že zastupitelstvo obce (potažmo obec, které jsou úkony jejího zastupitelstva v oblasti

samostatné působnosti přičitatelné – viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 424/2017-94) tuto charakteristiku splňuje, neboť je mu zákonem explicitně stanovena pravomoc vydat (ne)souhlas s žádostí podané dle ustanovení § 188a odst. 2 stavebního zákona.

Obec – jednající při projednání žádosti podané dle § 188a odst. 2 stavebního zákona prostřednictvím svého zastupitelstva – tedy nepochybně naplňuje znaky dotčeného orgánu ve smyslu jeho legální definice uvedené v § 136 odst. 1 písm. a) správního řádu, dle kterého dotčenými orgány jsou správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Z uvedené definice je přitom zřejmé, že zákon nevyžaduje, aby správní orgán či jiný orgán veřejné moci byl jakožto „dotčený orgán“ v právním předpisu takto explicitně označen.

Z tohoto důvodu není podstatné, jak je zastupitelstvo obce v ustanovení § 118a odst. 2 in fine označeno; podstatné je, že splňuje materiální znaky dotčeného orgánu ve smyslu výše vyloženém (obec je v tomto případě správním orgánem sui generis a je nadána pravomocí vydat akt, který je závazným podkladem pro případné následné rozhodování ve správním řízení). Zákonodárcem zvolená formulace, že zastupitelstvo obce má v daném případě postavení dotčeného orgánu, nejspíše odpovídá tomu, že se jedná o postavení obce (jednající prostřednictvím svého zastupitelstva) v řízení o umístění stavby výjimečné. Pravidlem totiž je, že obec, na jejímž území má být uskutečněn požadovaný záměr, je účastníkem územního řízení [§ 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Vzhledem k tomu, že zákon svěřuje zastupitelstvu obce pravomoc vydat akt, který obsahově podmiňuje rozhodnutí vydávané v následně vedeném územní řízení, je vyloučeno, aby obec byla současně v tomto řízení účastníkem (§ 188a odst. 2 in fine stavebního zákona). Stěžovatele lze v obecné rovině přisvědčit v názoru, že podle konstantní judikatury tohoto soudu není dotčený orgán, který vydal závazný podklad podrobovaný soudnímu přezkumu v řízení o žalobě podané proti následně vydanému rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s., účastníkem tohoto soudního řízení, a že s. ř. s. nezakládá pravomoc správních soudů takto přezkoumávané podkladové úkony podle § 75 odst. 2 s. ř. s. rušit (viz například rozsudek ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83). Nejvyšší správní soud nicméně neshledává důvod, pro který by se od dosavadní judikatury o přezkumu podkladových aktů podle § 75 odst. 2 s. ř. s. odchýlil. Ač si lze de lege ferenda představit i jiné možné legislativní přístupy k jejich přezkumu, samotná skutečnost, že podle účinné právní úpravy zákon správním soudům nesvěřuje pravomoc tyto podkladové akty výrokem rozhodnutí zrušit, ještě nečiní ochranu proti nim neefektivní. Má-li zjištěná nezákonnost podkladového aktu vliv na zákonnost napadeného aktu finálního (správního rozhodnutí), zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku. Není tedy nezbytně nutné, aby správní soudy podkladové akty rušily, postačí vyslovení jejich nezákonnosti v odůvodnění zrušujícího rozsudku. Právním názorem soudu je poté správní orgán, který vede správní řízení, ve kterém bylo vydáno soudem zrušené rozhodnutí, vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Musí tedy v dalším řízení respektovat fakt, že podkladový akt byl soudem shledán nezákonným; v důsledku této skutečnosti se podkladový akt stává nadále právně neúčinným (a tedy pro potřeby rozhodování nepoužitelným), byť nedojde k jeho formálnímu zrušení (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44). Žalobu proti nezákonnému zásahu, namísto přezkumu podkladového aktu dle výše uvedených zásad, nelze připustit pouze na základě teoretických úvah, že by dotčený orgán nemusel případné budoucí závěry

o nezákonnosti podkladového aktu respektovat, neboť budou vysloveny „pouze“ v odůvodnění soudního rozhodnutí.

Obecně rovněž platí, že soudní ochrana proti nezákonnému podkladovému aktu cestou žaloby proti konečnému rozhodnutí vydanému v následně vedeném správním řízení není neefektivní jen proto, že jeho adresát musí podstoupit „zbytečné“ správní řízení, včetně řízení odvolacího. V případě důvodnosti námitek o vadách podkladového aktu se totiž takové osobě dostane ochrany již v rámci tohoto řízení. Je pravdou, že je-li příslušný správní orgán požádán o vydání rozhodnutí za situace, kdy bylo vydáno závazné stanovisko neumožňující žádosti vyhovět, bude taková žádost v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu bez dalšího zamítnuta (řízení o žádosti nebude zastaveno, jak tvrdí stěžovatelka). V takovém případě však účastníku správního řízení nic nebrání, aby obsah svého odvolání proti takovému rozhodnutí směřoval právě proti obsahu tohoto podkladového aktu, ať už z důvodu jeho nezákonnosti či nepřezkoumatelnosti. V takovém případě by pak bylo povinností odvolacího správního orgánu vyžádat dle § 149 odst. 5 správního řádu od nadřízeného správního orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. I v tomto směru se tak projevuje princip subsidiarity soudní ochrany (§ 5 s. ř. s.); účastník řízení je povinen nejprve vyčerpat prostředky ochrany, jež má k dispozici v rámci veřejné správy (zejména řádné opravné prostředky). Tyto prostředky není možné pominout a namísto nich rovnou usilovat o poskytnutí ochrany ze strany moci soudní.

Situace stěžovatelky je ovšem netypická v tom, že případné vady podkladového aktu – zde usnesení zastupitelstva o nesouhlasu s umístěním stavby – skutku nemohou být efektivně odstraněny ještě v rámci správního řízení (zde řízení o umístění stavby), tedy bez aktivace soudní ochrany, která je prostředkem nápravy ultima ratio. Nelze totiž přehlédnout, že napadené usnesení zastupitelstva obce Hřčava je závazným stanoviskem vydaným obcí v rámci její samostatné působnosti. Podoba tohoto závazného stanoviska totiž není výsledkem „kriteriálního“ rozhodování, jako je tomu u běžných závazných stanovisek [tzn., že nejde o posuzování (ne)existence podmínek stanovených různými právními předpisy k ochraně různých veřejných zájmů], ale jde fakticky o „politické rozhodnutí“ území samosprávy o způsobu využití jejího území. Principiálně se tedy (ne)souhlas obce vydaný dle § 188a odst. 2 stavebního zákona neliší například od rozhodnutí obce o funkčním uspořádání konkrétních ploch při tvorbě územního plánu. Ingerence do takto vyjádřené vůle orgánu územní samosprávy by představovala nepřipustný zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu, garantovaného v čl. 99 a čl. 100 Ústavy. Z tohoto pohledu je tedy zřejmé, že zde neexistuje žádný nadřízený správní orgán, který by mohl v rámci odvolacího správního (zde územního) řízení usnesení zastupitelstva obce potvrdit či změnit, jak to předpokládá § 149 odst. 5 správního řádu. Obec zde (prostřednictvím svého zastupitelstva) vystupuje jako svrchovaný suverén při výkonu svého práva na samosprávu. Logickým důsledkem tedy je, že odvolací orgán v rámci správního řízení nemůže postupovat dle § 149 odst. 5 správního řádu a nezbyde mu, než odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí (založeném na podkladovém aktu – nesouhlasném usnesení zastupitelstva) bez dalšího zamítnout (nelze jistě vyloučit, aby požádal zastupitelstvo obce o posouzení jeho původního usnesení ve světle námitek uplatněných proti němu v odvolání, v souladu s § 5 a § 8 správního řádu; nešlo by ale o jeho zákonnou povinnost). Z uvedeného je tak zřejmé, že ochrana práv stěžovatelky se dodržáním výše popsaného mechanismu soudního přezkumu podkladových aktů skutku odkládá bez toho, že by případná náprava mohla být zjednána již v rámci správního řízení o její žádosti o vydání územního rozhodnutí.“

17. Vycházejí z citovaný závěrů tedy krajský soud usoudil, že závazné stanovisko Hřčava vydané podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je svou povahou závazným stanoviskem ve

smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, přičemž jeho přezkum ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu není možný.

18. Je úkolem krajského soudu v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, jehož závazným podkladem bylo závazné stanovisko Hrčava, přezkoumat podle § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích žalobních bodů zákonnost samotného závazného stanoviska.
19. Žalobkyně k jednotlivým tvrzeným důvodům nezákonnosti závazného stanoviska Hrčava navrhla důkazy, které se soud rozhodl s ohledem na obsah žalobních námitek u ústního jednání dne 26. 1. 2022 provést.
20. Z listiny nazvané Závazné stanovisko, označené v horní části Obecní úřad Hrčava spolu s jeho sídlem, soud zjistil, že tímto obec Hrčava sděluje stanovisko k žádosti žalobkyně s umístěním stavby „Novostavba rodinného domu vč. přípojky pitné vody z vrtané studny a vodovodního řádu, splaškové kanalizace do ČOV a vsaku, dešťová kanalizace do vsaku, domovní vedení NN, zpevněných ploch a oplocení“ na pozemku parc. č. X v k. ú. Hrčava; z listiny vyplývá, že obec Hrčava s umístěním této stavby nesouhlasí, když žádost žalobkyně zamítlo zastupitelstvo obce na svém zasedání dne 28. 6. 2019, a to z důvodu umístění novostavby v nezastavěném území.
21. Z listiny ze dne 27. 3. 2010 soud zjistil, že touto sděluje obec Hrčava P. N., že žádost týkající se napojení na obecní vodovod bude schválena za předpokladu splnění dále tam vyjmenovaných podmínek.
22. Soud dále zjistil, že listinou ze dne 16. 10. 2018 obec Hrčava sdělila žalobkyni, že souhlasí s napojením na vodovodní řád pro pozemek parc. X z důvodu výstavby novostavby rodinného domu.
23. Dále soud z žalobkyní předložených listin zjistil, že zastupitelstvo obce Hrčava schválilo na svém zasedání dne 26. 9. 2018 žádost žalobkyně o zřízení sjezdu k místní komunikaci obce Hrčava. Následně rozhodnutím ze dne 16. 10. 2018 povolil Obecní úřad Hrčava pod č. j. OUH 123/2018 žalobkyni zřízení sjezdu z komunikace obce Hrčava parc. č. X v k. ú. Hrčava na pozemek parc. č. X v k. ú. Hrčava.
24. Soud si dále pro účely přezkumu napadeného rozhodnutí opatřil další důkazy, které rovněž u ústního jednání provedl, a zjistil z nich následující podstatné skutečnosti.
25. Z opatření obecné povahy o vymezení zastavěného území obce Hrčava, vydaného dne 13. 12. 2008 obcí Hrčava, ve spojení s přílohou k tomuto opatření a dále ve spojení se snímkem z katastrální mapy pro pozemek parc. č. X získaného prostřednictvím sítě internet, soud zjistil, že pozemek parc. č. X ve vlastnictví žalobkyně, na kterém se nachází předmětná stavba, je umístěn v nezastavěné části obce a má společnou hranici s pozemkem v zastavěném území.
26. Z usnesení ze zasedání 6. zastupitelstva obce Hrčava konaného dne 9. 5. 2019 vyplývá, že zastupitelstvo obce Hrčava schválilo pod č. 06/71 žádost pana O. H. o umístění stavby. Z informací o pozemku parc. č. X v k. ú. Hrčava získaného prostřednictvím sítě internet dne 10. 12. 2021 ve spojení se snímkem z katastrální mapy pro pozemek parc. č. X získaného prostřednictvím sítě internet, soud zjistil, že pozemek parc. č. X, který je ve vlastnictví O. H., bytem č. p. X, H., je umístěn v nezastavěné části obce a má společnou hranici s pozemkem v zastavěném území.

27. Mezi účastníky je nesporné, že obec Hřava doposud nemá vydaný územní plán.
28. Předně krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou námitku žalobkyně, že předmětné závazné stanovisko Hřava je nepřezkoumatelné, když z něj není zřejmý důvod odepření souhlasu obce a zároveň, že postrádá náležitosti stanoviska podle § 149 odst. 2 správního řádu.
29. Soud přisvědčuje názoru žalovaného, že závazným stanoviskem není listina, kterou obec sděluje, že zastupitelstvo obce na svém zasedání dne 28. 6. 2019 zamítlo žádost žalobkyně o umístění stavby novostavby na pozemku žalobkyně, nýbrž samotné usnesení zastupitelstva obce ze dne 28. 6. 2019. I s přihlédnutím ke specifické povaze závazného stanoviska podle § 188a odst. 2 stavebního zákona tak nelze přiznat důvodnosti námitce absence data vydání či čísla jednacího či jiných náležitostí. Co se týče důvodů, pro které nebyl žalobkyni souhlas udělen, lze podle krajského soudu považovat odůvodnění, že k umístění stavby má dojít v nezastavěné části obce, za srozumitelné a postačující.
30. Dále se soud zabýval námitkou týkající se aplikace § 4 odst. 4 stavebního zákona.
31. Podle § 4 odst. 4 stavebního zákona v rozhodném znění, dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.
32. Krajský soud sdílí názor žalovaného, že závazné stanovisko Hřava nelze považovat za navazující závazné stanovisko ve smyslu citovaného § 4 odst. 4 stavebního zákona; to primárně vyplývá již ze specifické povahy závazného stanoviska podle § 188a odst. 2 stavebního zákona. Zastupitelstvo obce je sice při vydávání tohoto stanoviska dotčeným orgánem, avšak úkony, které žalobkyně považuje za „předchozí stanoviska“ nelze za taková považovat. Obec, ať už prostřednictvím zastupitelstva či starosty, potažmo obecního úřadu, totiž v jednotlivých úkonech vystupovala ve zcela odlišném postavení při realizaci odlišných kompetencí – jako vlastníka vodovodu, místní komunikace, resp. obecní úřad v pozici správního orgánu rozhodujícího ve věci spadající do přenesené působnosti obce. Aplikace § 4 odst. 4 stavebního zákona tudíž na projednávanou věc ve vztahu k závaznému stanovisku Hřava nepřípadá v úvahu.
33. Krajský soud však přisvědčil žalobním námitkám, které směřovaly do rozporu závazného stanoviska Hřava se zásadami stanovenými v § 2 – 8 správního řádu; tyto základní zásady činnosti správních orgánů je třeba totiž použít a dodržovat v souladu s § 177 odst. 1 správního řádu i při výkonu veřejné správy spočívající právě v postupu, jehož výsledkem je vydání závazného stanoviska podle § 188a odst. 2 stavebního zákona. Byť je takové stanovisko v zásadě politickým rozhodnutím, není možné připustit, aby obec jako dotčený orgán při výkonu své působnosti pominula základní zásady činnosti orgánů veřejné správy, a to i v situaci, kdy se jedná o projevy samosprávné pravomoci obce; jen tak lze totiž předejít tomu, aby výsledek takové činnosti byl projevem libovůle rozhodujícího orgánu,

který by ve svém důsledku mohl vést až k ohrožení či narušení základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod.

34. V té souvislosti krajský soud opětovně zdůrazňuje, že obec v případě vydávání stanoviska podle § 188a odst. 2 vystupuje jako dotčená osoba, nikoli tedy např. z pohledu vlastníka okolních pozemků.
35. Je tedy zejména potřeba, aby také činnost úzce související s vydáním předmětného stanoviska byla vykonávána tak, aby nedocházelo nedůvodně k ohrožení či porušení práv osob, jichž se činnost obce v tomto ohledu týká, zejména pak z pohledu ochrany jejich dobré víry a především pak zásadně rovného přístupu.
36. Porušení uvedených principů přitom krajský soud při vydávání závazného stanoviska Hrčava ze strany zastupitelstva obce Hrčava shledal.
37. Z provedeného dokazování totiž vyplynulo, že zastupitelstvo obce Hrčava na svém zasedání dne 9. 5. 2019 schválilo pod č. 06/71 žádost pana O. H. o umístění stavby, přičemž uvedená osoba je vlastníkem pozemku parc. č. X v k. ú., má společnou hranici s pozemkem v zastavěném území. Typově se tedy jedná o totožnou situaci jako v případě žalobkyně. Nadto, žalobkyně podala žádost o udělení souhlasu podle § 188a odst. 2 stavebního zákona dne 2. 4. 2019, následně o cca měsíc později udělilo zastupitelstvo obce Hrčava souhlas s umístěním stavby panu H. a následně, dne 28. 6. 2019, tedy v blízkém časovém období, žalobkyni zastupitelstvo obce žádost o souhlas s umístěním stavby zamítlo, ačkoli nelze vysledovat žádné důvody (a tyto ani nebyly nikým tvrzeny), které by odůvodňovaly u žalobkyně zcela odlišný postup oproti jinému vlastníkovi typově shodného pozemku (tedy pozemku v nezastavěné části obce se společnou hranicí s pozemkem v zastavěné části obce). Uvedený postup zastupitelstva obce Hrčava svědčí o nerovném zacházení s žadateli v obdobném postavení při projednávání žádostí o souhlas podle § 188a odst. 2 stavebního zákona.
38. Jestliže tak navíc obec prostřednictvím zastupitelstva učinila poté, co v minulosti, byť v odlišném postavení (vlastníka vodovodu a místní komunikace), souhlasila s napojením nemovitostí žalobkyně na vodovodní řád a místní komunikaci, kdy byl zcela zřejmý záměr žalobkyně učinit vše k bezproblémovému zajištění výstavby nemovitosti a přístupu k ní, lze důvodně konstatovat porušení principu ochrany dobré víry žalobkyně v jednání obce (a to ať už kteréhokoli jejího orgánu).
39. Krajský soud dále připomíná, že § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti, správní orgány jsou povinny koordinovat své postupy a spolupracovat v zájmu naplnění požadavků dobré správy. Uvedená ustanovení odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími adresáty (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, publ. pod č. 1746/2009 Sb. NSS). Mezi tyto principy lze zařadit zejména *soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost*. Takto byly vymezeny principy dobré správy veřejným ochráncem práv na konferenci *Principy dobré správy* konané dne 22. 3. 2006 (viz *Principy dobré správy, Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, Masarykova univerzita, Brno, 2006, ISBN 80-210-4001-7*); blíže také viz [http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-](http://www.ochrance.cz/stiznosti-na)

urady/připady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/. Za zásadní zdroj při vymezení těchto principů lze mj. považovat *Evropský kodex řádné správní praxe* schválený usnesením Evropského parlamentu ze dne 6. 9. 2001 (dostupný na <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/1>). (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 As 91/2015-47)

40. Uvedené platí pro celou oblast veřejné správy, nevyjímaje zastupitelstvo obce při výkonu působnosti podle § 188a odst. 2 stavebního zákona. Bylo na zastupitelstvu obce Hřčava, aby ve svém postupu tyto principy ctilo a promítlo je v předmětné věci. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že zastupitelstvo obce Hřčava nejen, že porušilo zásadu rovnosti a ochrany dobré víry a jeho úkon tak nebyl v souladu s právem, ale porušilo také citované zásady dobré správy, zejména pak v otázce přiměřenosti, otevřenosti, přesvědčivosti a vstřícnosti. Nelze odhlédnout od toho, že výsledkem úkonu zastupitelstva obce Hřčava mohlo v krajním případě být ohrožení či narušení vlastnického práva žalobkyně, garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
41. Lze tedy shrnout, že závazné stanovisko Hřčava shledal krajský soud ze všech uvedených důvodů nezákonným.
42. Jestliže správní orgány vycházely při svém rozhodování z tohoto nezákonného stanoviska, je nutné považovat i jejich rozhodnutí za nezákonné.

Závěr a náklady řízení

43. Krajský soud s ohledem na shora uvedené napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém tento bude vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný nucen respektovat fakt, že podkladový akt – závazné stanovisko Hřčava - byl soudem shledán nezákonným; v důsledku této skutečnosti se toto stanovisko stává nadále právně neúčinné (a tedy pro potřeby rozhodování nepoužitelné), byť nedošlo k jeho formálnímu zrušení (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44).
44. Co se týče otázky náhrady nákladů řízení, soud v první řadě hodnotil, v jaké míře lze žalobkyni vynaložené náklady spojené se soudním řízením považovat za účelně vynaložené.
45. Byla to zejména žalobkyně, která v rozporu se zákonem, tedy nedbaje zákonem předpokládaných postupů, realizovala stavební záměr a až následně, po zahájení řízení o odstranění stavby, se domáhala ochrany svých práv. Správní i následné soudní řízení tudíž bylo touto optikou důsledkem nezákonné činnosti žalobkyně.
46. Na druhou stranu krajský soud nemůže pominout fakt, že právě s ohledem na specifickou povahu závazného stanoviska podle § 188a odst. 2 stavebního zákona to byl pouze soud, kdo mohl žalobkyni poskytnout ochranu přezkumem zákonnosti předmětného stanoviska.
47. V souhrnu těchto skutečností krajský soud uvážil, že žalobkyni musí být garantován přístup k soudu, který je však podmíněn úhradou soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Proto tyto náklady soud považuje za účelně vynaložené k ochraně práv žalobkyně. Další

náklady, spočívající v nákladech na právní zastoupení, však již soud s ohledem na uvedené jako účelně vynaložené posoudit nemohl.

48. Zároveň soud podotýká, že si je plně vědom, že vzhledem k povaze předmětného stanoviska neměl žalovaný prostor pro přezkum závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu platného do 31. 12. 2020, přičemž k přezkumu stanoviska byl povolán až soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Tuto skutečnost soud vyhodnotil ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s. jako důvod hodný zvláštního zřetele, pro který rovněž není na místě přiznat žalobkyni náhradu dalších nákladů vůči žalovanému.
49. Proto soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 7 s. ř. s. přiznal žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 26. ledna 2022

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu