



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **F. S.**, narozený dne X
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Davidem Kroftou
sídlem Tyršův dům, Újezd 450/40, 118 01 Praha 1

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, IČO 00064581
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2019, č. j. MHMP 1526362/2019, sp. zn. S-MHMP 1300426/2018/STR

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou u Městskému soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2019, č. j. MHMP 1526362/2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8, odboru územního rozvoje a výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 8. 6. 2018, č. j. MCP8 142590/2018, sp. zn. MCP8 000497/2017/OV.Pes (dále také „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta žádost žalobce o dodatečné povolení stavebních úprav, které byly provedeny v rozporu s vydaným rozhodnutím o umístění stavby, povolením stavby a

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

změnami stavby před dokončením stavby nazvané „*Zařízení pro provoz a údržbu zeleně*“ (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. 2624/1 v k. ú. Kobylisy (dále jen „pozemek“).

2. Stavební úřad při výkonu stavebního dozoru dne 3. 11. 2016 zjistil na místě stavby, že stavba je prováděna v rozporu s vydaným rozhodnutím o umístění a povolení stavby a změnami před jejím dokončením. Dne 2. 1. 2017 žalobce podal žádost o dodatečné povolení stavby. Podanou žádostí bylo zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby a současně bylo přerušeno řízení o odstranění stavby. Stavební úřad přezkoumal žádost a zjistil, že žalobce i po několika výzvách a doplněních nesplnil podmínky pro dodatečné povolení stavby, a proto jeho žádost zamítl.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel ze zjištění, že žalobci byla v minulosti na základě rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby „*Zařízení pro provoz a údržbu zeleně*“ ze dne 3. 7. 2003 a na základě dalších rozhodnutí o povolení změny stavby před jejím dokončením ze dne 11. 1. 2006 a ze dne 19. 8. 2010 a rozhodnutí o prodloužení lhůty pro dokončení stavby ze dne 13. 2. 2009, ze dne 23. 10. 2012 a ze dne 13. 1. 2015 povolena předmětná stavba, která v důsledku uvedených povolení doznala změn v tom, že z původně povolené stavby, která měla obsahovat 1. nadzemní podlaží (NP) a podkroví s celkovou výškou 6,830 m a zázemím směřujícím k činnosti náležející venkovní údržbě a provozu zeleně v terénu s odpovídajícím vybavením k obhospodařování pozemků č. parc. 2628/2, 2628/4, 2631, 2024/4, 2623/1, 2525, 2627 a části 2629 v kat. území Kobylisy, došlo ke změnám nosné konstrukce, skeletu a k výstavbě 1. podzemního podlaží (PP) a ke změně krovu. Žalovaný konstatoval, že účel místností zůstal zachován.
4. Důvodem pro zahájení řízení bylo zjištění stavebního úřadu z kontrolní prohlídky ze dne 3. 11. 2016 o nesouladu stavby s uvedenými povoleními s tím, že nebyly dodrženy absolutní výška pro podlahu v 1.NP, konstrukční výška 1. PP, výška podkroví, typ navrženého krovu, nebyla dodržena povolená konstrukční řešení nosných obvodových zdí a nebylo dodrženo vnitřní členění jednotlivých místností s navrženým účelem pro údržbu ploch pro pozemky plnící funkci lesa. Stavební úřad shledal jiné prostorové umístění stavby, nedodržení stavebních materiálů, členění okenních a dveřních otvorů a vnitřní členění místností a s tím související způsob jejich využití s rozšířením komunikačního propojení do podkroví prostřednictvím bytu v 1.NP. Uvedené stavební úřad zjistil z předložené dokumentace pro dodatečné povolení stavby a z výkresů kanalizace a rozvodu potrubí.
5. Žalovaný z uvedených změn v rozporu s vydanými povoleními dovodil, že předmětná stavba svým vnitřním stavebně technickým řešením a navrženým užíváním jednotlivých místností a jejich odlišným označením než v projektu, nezaručuje deklarovaný způsob užívání stavby jako zařízení pro provoz a údržbu zeleně a nadto ve smyslu změny územního plánu (změna Z-2832-Opatření obecné povahy č. 55/2018 s účinností od 12. 10. 2018) nezaručuje způsob provádění stavby jako technické a strojní zázemí pro fyzické provádění činností spojených s péčí o les.
6. Žalovaný poukázal na to, že v souvislosti s uvedenou změnou územního plánu se musel v odvolacím řízení zabývat dopadem změny územního plánu i na probíhající řízení o dodatečném povolení stavby, neboť územní plán doznal zásadní změny v podmínkách pro

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

umísťování staveb ve všech typech zeleně v hl. městě Praze. Podle regulativů zmíněné změny – Opaření obecné povahy č. 55/2018 lze v kategorii LR - lesní porosty jako výjimečně přípustnou umístit jen stavbu sloužící péči o les, k plnění funkce lesa, jeho ochraně a revitalizaci, provozu a údržbě. Žalovaný poukázal na pojmy zákona č. 89/1995 Sb., o lesích a dovedl, že pokud pozemky, které mají plnit funkci lesa, jsou nyní loukami nebo ornou půdou jako v daném případě, znamená to, že budoucí funkční využití je využití těchto pozemků jako les určený k rekreaci na pozemcích určených k plnění funkcí lesa a pro toto hlavní využití územní plán připouští umístění stavby sloužící péči o les. Předmětná stavba se tak po změnách učiněných v rozporu s vydanými povolením neslučuje s platným územním plánem, a proto žalobce jako žadatel o dodatečné povolení stavby neprokázal podmínky pro takové povolení podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Prokázání péče o toto území lesa čítající plochu 73,2853 ha nelze zhojit doloženými dvoustrannými smlouvami nebo jednostrannými souhlasy vlastníků sousedních pozemků, jak činil žalobce, kdy sám žalobce je vlastníkem dvou nelesních pozemků zanedbatelné výměry.

7. Žalovaný vyvracel námitky žalobce, že jde o nepodstatné změny, nemající vliv na původní funkční využití stavby a za zásadní považoval provedení takových změn na předmětné stavbě, které prokazují nedodržení vnitřního užívání místností, v rámci kterého vznikl služební byt a bylo využito podkroví, neboť toto dispoziční uspořádání zásadně změnilo funkční využití stavby – služební byt nad rámec původního i nově podmíněně přípustného funkčního využití (zařízení pro provoz údržbu zeleně souvisejících s vymezeným funkčním b využitím – LR- lesní porosty). Námitky, že žalobce obdržel souhlasné stanovisko Útvaru rozvoje hlavního města Prahy ze dne 7. 3. 2005 k umístění připravované stavby služebních bytů v dané ploše severně od předmětné stavby a současně souhlas příslušné městské části, žalovaný odmítl jako nesouvisející a nerelevantní s tím, že posouzení výjimečně přípustné stavby je v kompetenci stavebního úřadu. Žalovaný uvedl, že je nutné respektovat Opatření obecné povahy č. 55/2018 při posuzování souladu stavby s územním plánem.
8. Žalovaný na jednotlivých nepovolených změnách stavby, místností a jejich vybavení, které popsal a zhodnotil na str. 17-20 napadeného rozhodnutí, dokumentoval, že předmětná stavba nese všechny charakteristiky a znaky rodinného domu, který je v nezastavitelném územní městské zeleně funkcí nepřípustnou. Pokud se žalobce hájí využitím stavby pro pracovní zázemí veřejně prospěšné činnosti aktivistů nadace za účelem přípravy zeleně a pěstební činnosti, pak žalovaný postrádal zdůvodnění potřeby rozdělení a výrazné navýšení plochy prostorů pro přípravu zeleně, využití služebního bytu a zdůvodnění neustálé přítomnosti osoby, pro níž je byt zřízen, bližší informace o fungování zařízení. Uvedl, že je to žalobce, kdo nese v řízení o dodatečném povolení stavby důkazní břemeno prokázání souladu stavby s územním plánem případně, že jím prosazovaný veřejný zájem převažuje nad ochranou nezastavitelného území a nad změnami funkčního využití území oproti původnímu stavu. Žalovaný uvedl, že projektová dokumentace vzbuzuje pochybnosti o budoucím využití stavby právě s ohledem na charakter jednotlivých místností a vybavení, což žalovaný specifikoval na str. 20 napadeného rozhodnutí. V posuzované věci žalovaný nepřistoupil ani na námitku ochrany práv v dobré víře s tím, že dobrou víru žalobce nabyt jen ze všech předchozích rozhodnutích o povolení stavby a následně žalobce měl stavbu realizovat v souladu s těmito rozhodnutími. Žalovaný uvedl, že v daném případě nelze stavebně od sebe oddělit části stavby provedené v rozporu se stavebními povoleními od těch provedených v souladu s povoleními, aniž by došlo k porušení nebo ohrožení celé stavby.

9. Z uvedených důvodů žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

III. Žaloba

10. Žalobce v podané žalobě uvedl, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech. Napadené rozhodnutí považoval za nesprávné a nezákonné.
11. Žalobce uvedl, že stavba byla povolena stavebním povolením stavebního úřadu ze dne 3. 7. 2003. Po zahájení stavebních prací žalobce požádal o povolení změny stavby, čemuž stavební úřad vyhověl a rozhodnutím ze dne 11. 1. 2007 požadovanou změnu stavby povolil. Následně žalobce požádal o další změnu stavby před dokončením, kterou stavební úřad rovněž dne 19. 8. 2010 povolil. Konečně žalobce předložil stavebnímu úřadu ke schválení zpracovanou projektovou dokumentaci změny stavby před jejím dokončením ze dne 25. 10. 2016, kterou byl umístěn služební byt. Žádost o povolení změny stavby byla podána dne 31. 10. 2016.
12. Žalobce namítal *zásah do principu předvídatelnosti rozhodování správního orgánu*, neboť že měl požadované změny předem se stavebním úřadem odsouhlasené. Skutečnost, že o jeho předchozích jednáních se stavebním úřadem nebyl vyhotoven zápis, nemohlo jít k jeho tíži. Žalobce má za to, že v průběhu stavebního řízení v důsledku personální změny došlo k neočekávané změně názoru správního orgánu a takový postup je v přímém rozporu s principem dobré správy.
13. Žalobce namítal *protiprávní snahu o odstranění povolené stavby*, když vytýkal, že stavební úřad nevěnoval pozornost tomu, že žalobce prováděl stavební činnost na základě stavebních povolení. Žalobce nechal vypracovat kontrolní geodetické zaměření, které doložil v rámci stavebního řízení a z něhož vyplývalo, že stavební úpravy uvedené stavby se nedotýkají podmínek územního rozhodnutí, nemění se výšková úroveň hřebene střechy, nemění se půdorysný rozsah stavby a navrhované úpravy nezasahují do práv ostatních účastníků stavebního řízení. Řízení o odstranění stavby v celém rozsahu dle žalobce nelze zahájit na základě menšinových odchylek od původního kolaudačního rozhodnutí. Navrhovaný postup žalovaného spočívající v zamítnutí žádosti o dodatečné povolení menších změn a související zahájení řízení o odstranění stavby dle žalobce překračuje meze zákona.
14. Žalobce namítal, že *účel zařízení pro provoz a údržbu zeleně je zcela v souladu se zákonem a je shodný od doby vydání stavebního povolení*. Zdůraznil, že během celého procesu realizace stavby nikdy nedošlo ke změně jejího funkčního využití. Pozemek, na němž se stavba nachází, byl již v době vydání stavebního povolení Územním plánem sídelního útvaru hl. města Prahy zařazen do plochy s funkčním využitím LR – lesní porosty. Pokouší-li se žalovaný o odstranění stavby s odkazem na účel, který však byl již dříve stavebním úřadem povolen, představuje jeho postup zásadní zásah do právní jistoty žalobce. Na pozemku se nenachází lesní porosty. Výsadba stromů má být provedena až podle odsouhlaseného projektu sadových úprav pozemku v termínu kolaudace stavby.
15. Žalobce namítal *přípustnost bytových prostor potřebných pro hlavní využití území* s tím, že umístění služebního bytu bylo předem odsouhlaseno stavebním úřadem. V mezidobí však

dle žalovaného došlo ke změně územního plánu Z 2832/00, vydané jako Opatření obecné povahy č. 55/2018, a vypuštění výslovné možnosti umístění služebního bytu na území s funkčním využitím lesního porostu. Dle žalobce jde nicméně o pouhou změnu terminologie. Z odůvodnění uvedené změny územního plánu Z 2832/00 dle žalobce vyplývá, že služební byty byly „nahrazeny možností podmíněně umístit stavby sloužící péči o les“. Z povahy činnosti lze dle žalobce předpokládat potřebu a vhodnost nepřetržité přítomnosti osoby v takovém objektu. Podkrovní a pobytové prostory zařízení byly určeny pro luštění semen a pěstění zeleně ze semen

16. Žalobce rovněž namítl *všeobecnou prospěšnost stavby*, kterou bude představovat pěstební provoz a údržba zeleně při tvorbě krajiny i kultivovaného městského prostředí. Blíže uvedl, že zamýšlená stavba má sloužit péči o přírodu a neformálním vzdělávacím účelům mládeže, k propojení výzkumné sféry s praxí při řešení rekultivace uvedeného území na základě projektu využití pro výzkum a obnovu tradičního sadovnictví, který vypracovala Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně. Budoucím uživatelem zařízení je Nadace navazující na činnost Týnské školy Panny Marie v Praze k poskytování služeb a odborné pomoci vlastníkům, nájemcům a správcům pozemků související s provozem a údržbou zeleně.
17. Žalobce poukázal na kladná závazná stanoviska odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 2. 2017 a odboru životního prostředí Úřadu Městské části Praha 8 ze dne 7. 2. 2017, která neměla ke stavbě zařízení žádné připomínky.
18. Dle žalobce je jednoznačné, že v daném případě nebyly ze strany stavebního úřadu a následně ani ze strany žalovaného správně zjištěny všechny skutečnosti. Žalovaný se dopustil pochybení spočívající v nesprávném právním posouzení věci, které má svůj původ mj. v nesprávném a nedostatečném vyhodnocení důkazů. Žádost o dodatečné povolení stavby se týká minoritních změn, které měly být schváleny v řízení o povolení změn stavby před jejím dokončením, o které žalobce původně stavební úřad žádal, přičemž v posuzovaném případě byly dle žalobce splněny podmínky pro postup dle § 118 odst. 7 stavebního zákona. Nebyly dodrženy zásady správního řízení, zejména povinnost správního orgánu šetřit práva nabytá v dobré víře a zasahovat do práv jen v nezbytném rozsahu, dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným právem a odpovídalo okolnostem daného případu.
19. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že v době, kdy byla provedena kontrolní prohlídka, bylo zjištěno, že žalobce nevyčkal na povolení provést změnu stavby před dokončením a změna stavby byla již provedena v momentě, kdy podal další žádost dne 25. 10. 2016 o povolení změny stavby před jejím dokončením, takže stavebnímu úřadu nezbylo než v souladu s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z moci úřední zahájit řízení o odstranění stavby.
21. Žalovaný z úřední činnosti zjistil, že bývalá referentka stavebního úřadu, na kterou se žalobce odvolává, ukončila pracovní poměr téměř rok před podáním žádosti o změnu stavby obsahující návrh služebního bytu. Žalovanému není tedy zřejmé, jak mohla bývalá

referentka navrženou změnu obsahující služební byt posoudit jako nepodstatnou odchylku, když v době podání žádosti na stavebním úřadě již nepracovala.

22. Stavební zákon v době podání žádosti o změnu stavby před jejím dokončením ani v době jejího zpětvzetí navíc neobsahoval § 118 odst. 7 stavebního zákona, neboť ten byl do zákona vložen až s účinností od 1. 1. 2018.
23. Napadené rozhodnutí dle žalovaného nenaplnňuje znaky překvapivého rozhodnutí. Žalobce si musel být vědom toho, že provádí stavbu v rozporu s rozhodnutím o umístění a povolení stavby a v rozporu s jejími změnami. Předchozí rozhodnutí stavebního úřadu, byť vydaná bez kontrolních prohlídek na místě stavby, nemohla v žalobci vzbudit očekávání, že stavební úřad nebude respektovat povinnosti jemu uložené. Za překvapivé nelze považovat rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, na které byly prováděny nepovolené stavební úpravy za zcela jiných podmínek vymezených územním plánem, než v době vydání předchozího povolení a jeho změn, tedy v roce 2003. Stavební úřad postupoval správně, když zahájil řízení o odstranění stavby. Změny byly takové, že stavba nesplňuje prostorové umístění v absolutních ani v relativních výškách (zejména stavba je umístěna o 3,45 m výše, než určilo rozhodnutí o umístění stavby, nebylo dodrženo členění oken a dveří, povolený typ krovu, nebyla dodržena vnitřní dispozice a účel užívání místností). Jedná se tedy o zcela jinou stavbu než ta, která byla povolena. Žalobce provedl takové nepovolené stavební úpravy, které nelze stavbě oddělit od částí stavby řádně povolených bez toho aniž by došlo k porušení stavby.
24. Žalovaný sdělil, že prvotní účel v roce 2003, kdy stavba byla umístěna a povolena, jednoznačně vyplýval z projektové dokumentace navrženými prostory (sociální zázemí pro zaměstnance starající se o lesní porosty, technické, skladovací, garážové zázemí pro strojní vybavení a jeho údržbu). K odklonu od účelu stavby pro údržbu a provoz zeleně, tedy k zásadní změně dispozičního uspořádání a účelu užívání jednotlivých místností došlo provedenými nepovolenými stavebními úpravami, kdy zejména místo zázemí pro strojní techniku na provoz a údržbu lesního porostu byla vytvořena místnost pro rozvoj křesťanských duchovních hodnot a křesťanské kultury, rozvoj vzdělání a vědy v oborech uměleckých a humanistických, ochrany přírodního prostředí a ochrany katolických kulturních památek, jak je stanoveno v projektové dokumentaci pro dodatečné povolení stavby. O faktickém užívání stavby v tomto duchu dokazují internetové stránky www.potichounku.cz, na kterých se prezentuje činnost s dětmi jako hudební a umělecký ATELIÉR klubu Art-už. Dalším důkazem o odlišném a již provozovaném účelu odlišném od toho, který umožňuje Územní plán hl. města Prahy pro stavby v režimu podmíněně přípustného využití, je informace na webových stránkách www.dobromyslsola.cz, kde byla nabízena přihláška na školní rok 2019/2020 do komunitní školy Ďáblice na adrese U Větrolamu, Praha 8. Tvrzení žalobce, že se jedná o zařízení pro provoz a údržbu zeleně, je tedy mylné. Žalovaný ani nemůže přijmout tvrzení žalobce, že důvodem zřízení služebního bytu je stálá kontrola semen a pěstění zeleně ze semen, když v současné době s ohledem na současně známá a dostupná technologie v dané oblasti není nutná fyzická kontrola. Nelze akceptovat ve stavbě zrealizovaný služební byt, který je předmětem dodatečného povolení, neboť je v příkrém rozporu s platným funkčním využitím Územního plánu pro hl. město Prahu pro dané území, tedy s funkčním využitím LR - lesní porosty.

25. Žalovanému ani není zřejmé, o jakou všeobecnou prospěšnost stavby, kterou namítá žalobce, se jedná. Stavební zákon neřeší všeobecnou prospěšnost staveb, nelze tudíž žalovanému vytýkat, že obecnou prospěšnost opomněl posoudit. Stavební zákon maximálně upravuje tzv. veřejný zájem. Veřejný zájem, který má být v řízení o dodatečném povolení stavby chráněn, představuje v daném případě soulad stavby s územním plánem. A ten připouští stavbu, která svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením plní úlohu stavby pro plnění funkce lesa.
26. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Replika

27. Žalobce v replice uvedl, že s vyjádřením žalovaného nesouhlasí.
28. Upozornil, že v řešené věci pravděpodobně došlo ke ztrátě části spisového materiálu ze strany rozhodujících orgánů. O této skutečnosti byl žalobce informován přípisem žalovaného ze dne 2. 1. 2020. Podle uvedených informací není žalovanému dokonce známo, ani jaké konkrétní listiny byly ze spisu ztraceny. V reakci na žádost žalovaného žalobce zprostředkoval žalovanému zásadní dokumentaci. Žalobce připomněl, že existuje-li v dané věci byť jen podezření ze ztráty části spisového materiálu ze strany rozhodujících orgánů, nelze případnou absenci dokumentace přičítat k tíži žalobce. Nemůže tak obstát argumentace žalovaného ohledně absence protokolů z ústních jednání s příslušnými pracovníky stavebního úřadu či jeho písemných souhlasů. Z těchto sdělení žalobce lze naopak usuzovat, že ke ztrátě spisové dokumentace v nadepsané věci ze strany rozhodujících orgánů skutečně došlo. S ohledem na tak zásadní pochybení tedy nelze přisvědčit tvrzením žalovaného, že nedošlo k souhlasům pracovníků stavebního úřadu ve věci.
29. Žalobce oponoval, že by se nejednalo o překvapivé rozhodnutí tím, že veškeré změny stavby pravidelně konzultoval s pracovníky stavebního úřadu, který veškeré záležitosti této stavby od počátku vyřizoval a byl tedy dobře obeznámen s jejím vývojem i místními poměry. Žalobce zdůraznil, že nemůže nést negativní následky změny názoru rozhodujícího orgánu způsobené personální obměnou věci vyřizujícího úředníka.
30. Žalobce namítl, že z vyjádření žalovaného nikterak nevyplývá, z jakých konkrétních informací dospěl k závěru, že činnost hudebního a uměleckého ATELIÉRU klubu Art-už, zajišťovaného Občanským spolkem Potichounku či komunitního mimoškolního vzdělávání, označovaného jako „Komunitní škola Dobromysl“ je realizována přímo ve stavbě. Stavba není (a s ohledem na probíhající řízení ostatně ani nemůže být) zkolaudována. Stavba tedy v současné době není využívána. Osoby, které se v ní případně pohybují, jsou osoby podílející se na stavebních pracích a souvisejících úpravách, případně ostraha stavby, která zajišťuje, aby nedošlo k poškození stavby. Pozemek, na němž se stavba nachází, je však značně rozsáhlý. Zcela v souladu s účelem předmětné stavby, jakož i dřívějším tvrzením žalobce, probíhají na pozemku (tj. na jeho nezastavěné části) volnočasové a mimoškolní výchovně vzdělávací činnosti zaměřené na péči o zeleň, ochranu životního prostředí a kulturní tradice a obyčeje ve vztahu ke krajině. S ohledem na uvedené je dle žalobce zjevné, že tvrzení žalovaného ohledně odchýlení se od účelu stavby nejsou pravdivá. Naopak je zjevné, že činnost žalobce je dlouhodobě cílena na oblast péče o zeleň a související ochranu životního prostředí, včetně lesních porostů.

31. Žalobce zopakoval, že ve věci nebyly respektovány základní podmínky vedení správního řízení. Je jednoznačné, že v posuzovaném případě nebyly ze strany stavebního úřadu ani ze strany žalovaného správně zjištěny veškeré skutečnosti. Žalovaný se dopustil pochybení spočívající v nesprávném právním posouzení věci, které má svůj původ mj. v nesprávném a nedostatečném vyhodnocení důkazů. Nebyly naplněny podmínky pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem a představuje přímý zásah do práv žalobce.
32. Městský soud následně od žalovaného obdržel část správního spisu, získaného v rekonstrukci správního spisu na základě součinnosti se žalobcem. Jde o průvodní dopis projektanta Jiřího Hrádka, vyjádření MHMP, odboru územního rozvoje ke stavebnímu záměru „Zařízení pro provoz a údržbu zeleně“ ze dne 18. 11. 2019, Dokumentaci pro dodatečné povolení stavebních úprav (A. Průvodní zpráva) a Dokumentaci pro dodatečné povolení stavebních úprav (B. Souhrnná technická správa).

VI. Posouzení věci městským soudem

33. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a to v mezích žalobou uplatněných námitek a dle skutkového a právního stavu, který tu existoval v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
34. Žaloba není důvodná.
35. V souzené věci vzal soud za výchozí a podstatné, že napadeným rozhodnutím žalovaný jako odvolací orgán nerozhodoval ve věci odstranění stavby, ale v rámci řízení o odstranění stavby rozhodoval ve věci žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby, když stavba žalobce v době podání uvedené žádosti zcela prokazatelně vykazovala znaky stavebních úprav provedených bez příslušného stavebního povolení. Nepovolené stavební úpravy zjištěné a zdokumentované v kontrolní prohlídce stavby ze dne 3. 11. 2016 a specifikované v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů již byly provedeny, nemohly být tedy posuzovány jako změny stavby *před jejich dokončením*.
36. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017, podle něhož stavební úřad postupoval, je stavební úřad, pokud zjistí existenci stavby provedené bez nezbytného povolení, povinen zahájit řízení o jejím odstranění. Stavební úřad tedy nemůže volit, zda řízení o odstranění stavby zahájí, či nikoli, ale toto řízení musí zahájit. Jedinou možností, jak odvrátit nařízení odstranění stavby, je dosáhnout rozhodnutí o jejím dodatečném povolení (§ 129 odst. 2 stavebního zákona). V opačném případě, tj. nebude-li stavba dodatečně povolena, pokračuje stavební úřad v řízení o odstranění stavby, v němž vydá rozhodnutí.
37. Povahou řízení o dodatečném povolení stavby se zabýval již Nejvyšší správní soud již ve svých rozhodnutích. Např. v rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 – 87 vyložil, že řízení o dodatečném povolení stavby je specifickým prostředkem navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo je postavena bez takového rozhodnutí. Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení spolu velmi úzce souvisí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být, jsou-li pro to splněny

zákonné podmínky, zahájeno vždy. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti stavebníka (a splnění dalších zákonných podmínek), zda bude zahájeno a vedeno (srov. také např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 18/2011 – 117, č. j. 6 As 207/2014 – 36). Bez prokázání těchto podmínek stavbu dodatečně povolit nelze.

38. Judikatura správních soudů u nepovolených staveb (zde částí realizovaných žalobcem bez stavebního povolení) vychází striktně ze zásady, že dodatečně povolit stavbu je možné, pokud stavebník unese důkazní břemeno průkazu podmínek ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona, tj. pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, že není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Dodatečné povolení stavby nemůže být založeno na konzultaci či odvíjet se od názorů či odsouhlasení stavby a jejích úprav pracovníky stavebního úřadu. Právním titulem k umístění a povolení stavby v souladu se zákonem je příslušné rozhodnutí stavebního úřadu. Žalobce se tedy nemůže odvolávat na předběžné stanovisko pracovníka stavebního úřadu či vyjádření určitých orgánů státní správy (zde dle žaloby souhlasné vyjádření Útvaru rozvoje hl. m. Prahy ze dne 17. 8. 2007 a stanoviska odboru ochrany životního prostředí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 9. 2. 2017 a odboru životního prostředí Úřadu Městské části Praha 8 ze dne 7. 2. 2017), pokud tato vyjádření či stanoviska nenajdou své pozitivní uplatnění v rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby. V souladu s principem dobré správy je komplexní posouzení souladu stavby se zákonem, které nalezne své vyjádření v rozhodnutí stavebního úřadu. Námitka rozporu postupu stavebního úřadu s principem dobré správy, spočívající v tom, že žalobce měl požadované změny se stavebním úřadem předem odsouhlasené, nemá pro zjištění, že stavební úpravy byly činěny bez příslušného stavebního povolení a že nebylo možné rozhodovat o povolení změny stavby před jejím dokončením, relevantní význam. Proto také nerozhoduje, zda se zachovaly či byly nebo nebyly vyhotoveny zápisy o předchozích jednáních žalobce se stavebním úřadem.
39. Z uvedených důvodů soud nepřisvědčil námitkám žalobce o zásahu do předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu a tomu, že došlo k neočekávané zásadní změně názoru správního orgánu v rozporu s principem dobré správy.
40. K námitce protiprávní snahy stavebního úřadu o odstranění povolené stavby v celém rozsahu soud uvádí, že v dané věci nebylo možné vyjít žalobci vstříc a dodatečně povolit stavbu jen proto, že zčásti, dle původní projektové dokumentace, byla stavba povolena ve vydaných rozhodnutích o umístění a povolení stavby a jejich změn, neboť žalobce následně bez povolení provedl takové stavební úpravy, které nejsou z pohledu regulativů územního plánu přípustné a současně nejsou zanedbatelné.
41. Stavební úřad v protokolu o ústním jednání ve věci prohlídky stavby ze dne 3. 11. 2016, dále v prvostupňovém rozhodnutí, jakož i žalovaný v napadeném rozhodnutí zevrubně popsali zjištěný stav nepovolených stavebních úprav, které v porovnání s parametry původní stavby a povolených změn dosáhly takových stavebně technických úprav a vnitřního dispozičního řešení, že neodpovídají stavbě, která by spadala do režimu výjimečné přípustnosti, a to jak za platnosti územního plánu v roce 2003, kdy byla stavba povolena, tak i po datu, k němuž došlo v důsledku změny územního plánu, tj. v době rozhodování

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

žalovaného. Místo původního neužitého půdního prostoru vzniklo podkroví propojující zjištěný byt v 1.NP s obyvatelným podkrovím, došlo k rozšíření střešní konstrukce, stavba byla dispozičně rozdělena na menší místnosti, místo garáže pro zemědělskou techniku vznikla místnost s podlahovým vytápěním a francouzskými okny se vstupem na terasu, došlo k instalaci kuchyňské linky a k dalším úpravám svědčícím o vzniku bytových prostor (dle projektové dokumentace „byt správce“). Soud proto našel v podkladech řízení taková zjištění, která odpovídala úsudku stavebního úřadu na str. 5 prvostupňového rozhodnutí, že v důsledku těchto úprav a zejména úpravy garáže, vymizela jedna ze stěžejních funkcí stavby, která by byla v souladu jak s původním územním plánem, tak i s jeho změnou, která nastala v důsledku Opatření obecné povahy č. 55/2018 s účinností od 12. 10. 2018.

42. I z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 7. 2003 o umístění a povolení stavby totiž vyplývá, že stavba byla v souladu s tehdy platným územním plánem a vyhl. č. 32/1999 Sb., o závazné části územního plánu hl. m. Prahy povolována v ploše určené pro funkci zeleně v kategorii lesní porosty (LR) s tím, že žalobce tehdy doložil, že bude obhospodařovat sousední pozemky. To znamená, že i v době povolené stavby měl být dodržován režim výjimečné přípustnosti staveb pro funkční využití lesa – tehdy umožňující služební byty pro uspokojení potřeb území o minimální výměře lesa 250ha/1 byt. Po změně územního plánu s účinností od 12. 10. 2018 lze z regulativů Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy ve znění Opaření obecné povahy č. 55/2018, kterým byla vydána změna Z 2832/00 seznat, že původně výjimečně přípustné služební byty byly nahrazeny možností podmíněně umístit „stavby sloužící péči o les“. Nejde toliko o změnu terminologie, jak se domnívá žalobce, ale o zpřísnění povolování nikoliv bytů, ale staveb jediné sloužících péči o les. Posouzení povahy takové stavby tedy vždy bude záviset na propojení funkce stavby s jejím účelem zaměřeným účelem – údržbou a péčí o les. S ohledem na námitku žalobce ohledně odstranění stavby jako celku, byť jsou zatím posuzovány podmínky pro dodatečné povolení stavby, je však podstatné, že v důsledku nepovolené stavební činnosti dospěl původní objekt „Zařízení pro provoz a údržbu zeleně“ do stavu, že nepovolené části stavby nelze oddělit od částí stavby řádně povolených bez toho, aniž by došlo k porušení stavby. Nelze tedy považovat za udivující, že správní orgány v obou souvisejících řízeních (o odstranění stavby a dodatečném povolení stavby) rozhodují o stavebně technických poměrech stavby jako celku, když tyto poměry založil svou činností sám žalobce. Tvrzení žalobce, že se nemění výškový a půdorysný rozsah stavby neznámá, že by bylo možné konvalidovat nepovolenou činnost žalobce a správní orgány by měly zohlednit pouze předchozí jednání žalobce, který prováděl stavební činnost na základě dřívějších stavebních povolení. Stavební úpravy nevykazují znaky menšinových odchylek, ale úprav, které nelze zhojit v kolaudačním rozhodnutí, neboť se týkají podstatné podmínky povolování staveb, tj. posouzení funkce stavby podle platného územního plánu.
43. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 - 42, dovodil, že v řízení o dodatečném povolení stavby se vychází z územně plánovací dokumentace účinné ke dni rozhodování o dodatečném povolení. Tento závěr byl v judikatuře opakovaně potvrzen. V rozsudku ze dne 21. 3. 2018, č. j. 7 As 3/2018 - 36, bod 37, Nejvyšší správní soud konstatoval, že při rozhodování o dodatečném povolení stavby měly stavební úřady „posoudit soulad [dodatečně povolovaných] staveb s územním plánem [...], který byl účinný ke dni vydání rozhodnutí“. Obdobně v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018 - 37, bod 18, Nejvyšší správní soud shledal, že správní orgány v řízení o dodatečném povolení stavby

„postupovaly správně, když posuzovaly soulad povolené stavby s novým územním plánem, tedy podle skutkového a právního stavu platného ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu“.

44. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019 - 49, vyložil, že v řízení o dodatečném povolení stavby je to tedy stavebník, který nese v důsledku absence své dobré víry na počátku stavební činnosti riziko, že se i kdykoliv v průběhu řízení o dodatečném povolení jeho stavby může změnit územně plánovací dokumentace tak, že již nebude možné jeho stavbu dodatečně legalizovat. Ze stavebního zákona nelze dovodit legitimní očekávání, že ke změně územně plánovací dokumentace nedojde, nebo že k této změně nebude stavební úřad při rozhodování o dodatečném povolení přihlížet.
45. Aniž by soud v souzené věci hodnotil, za jakých podmínek byla stavba, resp. spíše její další změny v minulosti povoleny, jestliže stavba i dříve spadala do režimu výjimečné přípustnosti pro plochy LR- lesní porosty, za současného stavu změny územního plánu a povahy stavebních úprav, které byly shledány jako znaky nasvědčující povaze „rodinného domu“ (viz také fotodokumentace) ke kontrolní prohlídce, bylo na žalobci, aby v řízení o dodatečném povolení stavby zdůvodnil a doložil, že provedené stavební úpravy splňují požadavky ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona, především soulad s územním plánem. Žalobce však toto v předložené projektové dokumentaci pro dodatečné povolení stavby neuvedl a nedoložil, neboť v Dokumentaci pro dodatečné stavební povolení - B. Souhrnné technické zprávě žalobce jako účel stavby uvedl zabezpečení vhodných materiálních podmínek a vytvoření pracovního zázemí pro společensky prospěšnou činnost aktivistů (zejména studentů – brigádníků), která se bude uskutečňovat pod vedením odborně způsobilých osob při provozu a údržbě zeleně. Předpokládá se činnost dvou trvale pracujících osob a nejvýše 20 aktivistů nadace. Vhodné materiální podmínky a pracovní zázemí budou potřebné pro řádný výkon činností spojených s provozem a údržbou zeleně na předmětném pozemku i na sousedních a okolních pozemcích. V Dokumentaci pro dodatečné povolení zprávy -A. Průvodní zprávě žalobce uvedl, že stavba bude sloužit pro potřeby zlepšování stavu krajinných a přírodních hodnot uvedené funkční plochy, která je součástí celoměstského systému zeleně v příměstské lokalitě pod Ďáblickým hájem, která zahrnuje pozemek parc. č. 2624/1 (pozemek žalobce – pozn. soudu), sousední pronajatý pozemek parc. č. 2623/1 a sousední pozemky k využití pro zeleň. Budoucím provozovatelem zřízení stavby bude Nadace Collegium Marianum, která bude zajišťovat odbornou pomoc vlastníkům zeleně i pro potřeby pozemků k určení funkce lesa o celkové výměře přesahující 250 ha.
46. Z dokumentace vyplývá, že stavba má být využívána pro aktivisty nadace, o níž stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí zjistil, že tato nadace vyvíjí činnost, která neodpovídá funkci údržby a péči o les. Ani k výzvám stavebního úřadu založeným ve spise žalobce nedoplnil a nedoložil konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo přesvědčivě možné dovodit konkrétní činnosti v bezprostřední vazbě na předmětné území s jasně daným funkčním využitím. Stavební úřad a potažmo žalovaný prověřili tvrzení žalobce i ve vztahu k povaze pozemků v dané lokalitě, včetně jejich výměry a vlastnických práv (viz např. str. 6 prvostupňového rozhodnutí) a výsledky tohoto prověření rovněž nepřesvědčují o budoucí funkci stavby s vymezeným funkčním využitím plochy LR.

47. Žalobce neprokázal takovou konkrétní podobu fungování stavby po realizaci nepovolených úprav, která by měla charakter stavby sloužící péči o les, zejména k plnění funkcí lesa, jeho ochraně a revitalizaci, provozu a údržbě. Žalobcem deklarovaný model budoucího fungování stavby pro odborné vedení pracovníky nadace v rámci údržby zeleně a fungování stavby pro pěstební výuku nezaručuje, že tento objekt jednak bude následně tímto způsobem provozován a jednak, že tímto provozem naplní výše zmíněný účel regulativu územního plánu, že v dané lokalitě je podmíněně přípustné umísťovat stavby k plnění funkcí lesa. Soud zdůrazňuje, že v řízení o dodatečném povolení stavby je nezbytné na stavby, u nichž stavebník postupuje v rozporu se zákonem klást minimálně stejné nároky jako na stavby, pro něž je vydáno stavební povolení.
48. Stavební úřad je vázán žádostí podanou stavebníkem, přičemž zkoumá, zda je možné provést stavbu podle projektové dokumentace přiložené k žádosti o dodatečné povolení. Městský soud považuje za správné úvahy žalovaného, opírající se o judikaturu Nejvyššího správního soudu, že ve stavebním řízení, není možné jen proklamovat, předjímat a předpokládat budoucí činnost stavebníka. Bylo na žalobci, který nese důkazní břemeno ve smyslu § 129 odst. 3 stavebního zákona, aby prokázal, že stavba je v souladu se záměry územního plánování. Tedy, aby v dané věci konkrétně vymezil podmínky provozu dané stavby pro účely péče o les a doložil reálné možnosti a podobu jejího materiálního fungování a správy zaměřené na budoucí využití pozemků k obnově lesa a jejich obhospodařování pro stanovený účel. Při rozhodování o dodatečném povolení stavby v daném případě a vzhledem k pouhým proklamacím o využívání stavby aktivisty nadace při výuce a osvojování si praktických pěstebních dovedností jako přínosu pro ochranu životního prostředí přichází v úvahu také zkoumání dosavadního skutečného a konkrétního způsobu využívání stavby (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 161/2012-36).
49. Na základě uvedeného soud nepovažuje za důvodné další námitky žalobce o nedostatečně zjištěném stavu věci a nesprávném právním posouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací ani námitku opomenutí obecné prospěšnosti stavby, jestliže závěry stavebního úřadu i žalovaného nespočíval v nesprávném vyhodnocení důkazů, ale v tom, že žalobce v rámci svého důkazního břemene nedoložil, jak změna stavby učiněná bez stavebního povolení svým současným fungováním a účelem naplňuje funkční využití plochy LR v daném území.
50. Pro posouzení, zda je stavba umístěna a povolena v souladu se zákonem, není rozhodující prvotní účel vyplývající z umístění a povolení stavby v r. 2003, neboť po tomto datu a po vydání dalších povolení, a to i po vydání povolení o změně stavby před jejím dokončením došlo k dalšímu odklonu od původní projektové dokumentace a k odklonu od účelu stavby pro údržbu a provoz zeleně v důsledku zásadní změny dispozičního uspořádání a účelu užívání jednotlivých místností provedenými nepovolenými stavebními úpravami v rozporu s Územním plánem hl. města Prahy pro stavby v režimu podmíněně přípustného využití. Tvrzení žalobce, že se jedná o zařízení pro provoz a údržbu zeleně, resp. údržbu lesa, nenasvědčuje zřízení bytových prostor (dle žalobce „byt správce“), neboť povaha stavebních úprav svědčí o rozporu s platným funkčním využitím Územního plánu pro hl. město Prahu pro dané území, tedy s funkčním využitím LR - lesní porosty. Změny dokumentované ve správním spise a odůvodněné žalovaným jsou takového charakteru v technických parametrech a ve zjevném účelu užívání místností objektu, nadto jako místností bytu, bez prokázání toho, že v současné době slouží tato část objektu ke stálému dozoru nad provozem

stavby pro fyzické provádění činností spojených s péčí o lesa, že vzbuzují pochybnosti o tom, že účel původní povolené stavby je zachován a odpovídá platnému územnímu plánu a jeho regulativům funkčního a prostorového uspořádání území hl. m. Prahy dle platné změny územního plánu (Z-2832/00). O odklonění se od původního povoleného účelu zařízení pro provoz a údržbu zeleně a o nesouladu se změnou územního plánu svědčí i v žalobě žalobcem zmiňované záměry o všeobecné prospěšnosti stavby využíváním této stavby nadací, jejíž činnost a zaměření, bez doložení jiné konkrétní činnosti vedoucí k obnově a obhospodařování lesa, neprospívá režimu výjimečné přípustnosti stavby.

51. Žalobce se nemůže dovolávat ani postupu dle § 118 odst. 7 stavebního zákona, neboť toto ustanovení bylo do zákona vloženo až s účinností od 1. 1. 2018, přičemž podmínky pro dodatečné povolení stavby byly posuzovány dle přechodných ustanovení čl. II. odst. 10 novely stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb. podle stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017. Citované ustanovení nadto svou dikcí o nepodstatných odchylkách projednatelných v kolaudačním rozhodnutí nedopadá na případ žalobce, neboť citované ustanovení vylučuje kolaudační postup, mimo jiné v případech, kdy se nemění způsob užívání stavby, změna se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení (viz nesouhlas Městské části Praha 8 – dolní Chabry ze dne 12. 3. 2018) a veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, neboť tyto podmínky nebyly splněny.
52. V souzené věci žalobce neunesl důkazní břemeno souladu nepovolené změny (úpravy) stavby v souladu s územním plánem a jeho regulativy v době žádosti o dodatečné povolení stavby, a proto stavební úřad neměl podmínky na žádost žalobce přistoupit, stavbu dodatečně povolit a stanovit podmínky pro její užívání. Původní povolení vydaná žalobci v něm nemohla vzbudit legitimní očekávání, že stavební úřad nebude v době prováděných stavebních úprav bez povolení posuzovat tyto změny podle nových podmínek vymezených změnou územního plánu než v době vydání stavebního povolení v r. 2003 a jeho původních, povolených změn. Soud neprovedl dokazování žalobcem navrženými důkazy, neboť šlo o listiny založené ve správním spise o uvedených podstatných skutečnostech, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vychází.
53. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze podanou žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl. Rozhodoval bez nařízení jednání v souladu s ust. § 51 s.ř.s., neboť účastníci řízení k výzvě soudu ve smyslu citovaného zákonného ustanovení souhlasili s projednáním žaloby bez nařízení jednání.
54. Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení v nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí

doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 31. října 2022

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.