



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobců: a) R. N.
b) P. N.
oba bytem X

oba zastoupeni advokátem JUDr. Radimem Vypuštěákem
sídlem Huťská 1383, 272 01 Kladno

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2022, č. j. 044646/2022/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2022, č. j. 044646/2022/KUSK, a rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 30. 8. 2021, č. j. OV/5006/20-10/Pol, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen každému ze žalobců zaplatit na náhradě nákladů řízení částku ve výši 15 229 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Radima Vypuštěáka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh správního řízení

1. Žalobci se domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Kladna (dále jen „stavební úřad“) ze dne 30. 8. 2021, č. j. OV/5006/20-10/Pol (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o dodatečném povolení stavby „*Bazén včetně bazénové technologie a příslušných rozvodů inženýrských sítí, opěrná zídka, zpevněná plocha*“ na pozemku parc. č. XA v katastrálním území X (dále jen „stavba“).
2. Žalobci dne 7. 6. 2017 oznámili stavebnímu úřadu svůj stavební záměr na realizaci bazénu o rozměrech 7 x 4 m a hloubce 1,5 m, který měl být umístěn nejméně 2 m od společné hranice se sousedním pozemkem.
3. Stavební úřad ve sdělení ze dne 7. 6. 2017, č. j. OV/2270/17-2/Mi (dále jen „**sdělení ze dne 7. 6. 2017**“), žalobcům oznámil, že stavba bazénu na pozemcích parc. č. XB a XA (*ve sdělení je tento pozemek zjevně mylně označen neexistujícím parc. č. XC – pozn. soudu*) nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, neboť se jedná o záměr podle § 79 odst. 2 písm. p) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 264/2016 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Na základě této informace žalobci přistoupili k faktickému zahájení stavebních prací.
4. Na základě podnětu vlastníka sousedního pozemku provedl stavební úřad dne 23. 6. 2020 na pozemcích žalobců místní šetření, při němž zjistil faktické dokončení stavby. Usnesením ze dne 13. 10. 2020, č. j. OV/3920/20-2/Mi (dále jen „**usnesení ze dne 13. 10. 2020**“), stavební úřad sdělení ze dne 7. 6. 2017 podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušil s odůvodněním, že stavba bazénu může být umístěna pouze na pozemku parc. č. XB, nikoliv na nezastavitelném pozemku parc. č. XA. Stavební úřad podotkl, že v návrhu nového územního plánu je pozemek parc. č. XA zařazen mezi plochy zeleně soukromé a vyhrazené. Stavební úřad dále žalobce poučil, že ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) ze dne 14. 4. 2016, č. j. 3 As 141/2015 - 29, není odvolání proti tomuto usnesení přípustné.
5. Stavební úřad poté zahájil vůči žalobcům řízení o odstranění stavby z důvodu, jejího provedení bez územního rozhodnutí na nezastavitelném pozemku parc. č. XA určeném pro zemědělské využití. Odkázal přitom na poznatky z místního šetření provedeného dne 23. 6. 2020.
6. Dne 28. 12. 2020 žalobci požádali podle § 129 odst. 2 stavebního zákona o dodatečné povolení stavby. V žádosti stavbu na pozemku parc. č. XA vymezili jako zapuštěný bazén (o rozměrech 7,4 x 3,9 m a hloubce 1,5 m) včetně bazénové technologie a příslušných rozvodů, opěrnou zídku (vysokou 0,75 m a dlouhou cca 21,65 m) a zpevněnou plochu o výměře 134 m².
7. Stavební úřad dne 4. 2. 2021 žalobce vyzval, aby ke své žádosti do 30. 6. 2021 předložili dokumentaci stavby, souhlas ostatních spoluvlastníků daného pozemku s provedením stavby a závazná stanoviska příslušných dotčených orgánů. Zároveň přerušil řízení a poučil žalobce o tom, že nebudou-li požadované podklady ve stanovené lhůtě předloženy, řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaví.

8. Žalobci následně požádali o prodloužení stanovené lhůty do 31. 12. 2022 s tím, že funkční využití pozemku parc. č. XA má být v novém územním plánu změněno, přičemž příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“) již souhlasil s jeho zařazením mezi plochy ZS1 (zeleň – soukromá a vyhrazená). Stavební úřad usnesením ze dne 1. 7. 2021, č. j. OV/5006/20-5/Pol (dále jen „usnesení ze dne 1. 7. 2021“), lhůtu k předložení požadovaných podkladů neprodloužil. Toto usnesení nabylo právní moci dne 4. 8. 2021.
9. Dne 27. 7. 2021 žalobci předložili stavebnímu úřadu souhlasy ostatních spoluvlastníků pozemku parc. č. XA s provedením stavby.
10. Dne 30. 8. 2021 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, jímž správní řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Stavební úřad zdůraznil, že žalobci ve stanovené lhůtě nepředložili všechny požadované podklady k dodatečnému povolení stavby. Stavební úřad dále uvedl, že stavba byla provedena bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující, přičemž žalobci byli v minulosti již dvakrát upozorněni (sdělením ze dne 13. 12. 2016, č. j. OV/4551/16-2/Pol, a ze dne 29. 3. 2017, č. j. OV/865/17-2/Pol), že dle platného územního plánu není pozemek parc. č. XA zastavitelný.
11. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl. Žalovaný se zcela ztotožnil se závěry stavebního úřadu, přičemž zdůraznil, že žalobci po více než 5 měsících nepředložili veškeré podklady potřebné k dodatečnému povolení stavby. Podle žalovaného postupoval stavební úřad vůči žalobcům vstřícně, neboť podle § 110 odst. 4 stavebního zákona se žádost o stavební povolení, k němuž není připojena projektová dokumentace, neprojednává a řízení se zastaví. Žalovaný dále upozornil, že se stavba nachází pozemku parc. č. XA určeném pro zemědělské účely, nikoliv pro zastavění, a proto nelze aplikovat § 79 odst. 2 písm. p) stavebního zákona. Argumentaci žalobců, že postup stavebního úřadu může zakládat odpovědnost způsobenou při výkonu veřejné moci, neboť stavbu provedli v dobré víře na základě sdělení ze dne 7. 6. 2017, označil žalovaný za „nepřípustný nátlak“ s tím, že v daném řízení je projednáván „zdánlivě stejný záměr“ na pozemku parc. č. XA.

II. Obsah podání účastníků

12. Žalobci v žalobě namítají, že správní orgány postupovaly v řízení nezákonně a zasáhly do jejich vlastnického práva a práva na spravedlivý proces. Žalobci zdůrazňují, že veškeré stavební práce provedli v dobré víře na základě sdělení ze dne 7. 6. 2017, v němž byli informováni, že stavba nepodléhala stavebnímu povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Zrušením sdělení ze dne 7. 6. 2017 po více než 3 letech bylo zasaženo do jejich dobré víry. Újma, která by jim mohla být způsobena v důsledku odstranění stavby, je ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu. Podle žalobců tak správní orgány v daném řízení postupovaly v rozporu s § 2 odst. 3 a § 6 odst. 2 správního řádu.
13. Žalobci rovněž namítají, že správní orgány nezohlednily projednávanou změnu územního plánu, v jejíž důsledku by měl být pozemek parc. č. XA zařazen mezi soukromou zeleň. Podle žalobců mělo správní řízení zůstat přerušené, neboť stavba by se po schválení nového územního plánu stala „oprávněnou“.
14. Žalobci dále namítají, že se žalovaný vůbec nezabýval jejich odvolacími námitkami, a proto napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Podle žalobců nesplňuje odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitosti § 68 odst. 3 správního řádu a požadavky kladené judikaturou správních soudů.
15. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě rekapituluje nosné závěry napadeného rozhodnutí, na nichž setrvává.
16. Na vyjádření žalovaného reagovali žalobci replikou, ve které opakovaně zdůraznili, že stavbu bazénu realizovali v dobré víře ve správnost sdělení ze dne 7. 6. 2017. Podle žalobců je usnesení ze dne 13. 10. 2020, jímž bylo sdělení ze dne 7. 6. 2017 zrušeno, nicotné a odporuje požadavku na minimalizaci zásahu do dobré víry jednotlivce, jak jej dovodil Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16. Žalobci dále zdůraznili, že existence stavby nemá žádný negativní vliv na soukromé zájmy třetích osob ani na jakýkoliv veřejný zájem.

III. Posouzení věci soudem

17. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud v souladu s § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
18. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť shledal důvody pro postup podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
19. Soud úvodem předesílá, že v posuzované věci bylo správní řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu, že žalobci ve stanovené lhůtě nepředložili podklady potřebné pro dodatečné povolení stavby (konkrétně projektovou dokumentaci a závazná stanoviska dotčených orgánů). Předmětem soudního přezkumu je tak rozhodnutí procesní povahy vydané v důsledku nedoložení podstatných náležitostí žádosti o dodatečné povolení stavby, nikoliv meritorní rozhodnutí, které by se věcně zabývalo otázkou, zda

má být stavba dodatečně povolena či nikoliv (ve smyslu § 129 odst. 3 stavebního zákona). Nutno rovněž zdůraznit, že předmětem soudního přezkumu není ani usnesení ze dne 13. 10. 2020, jímž bylo podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušeno sdělení ze dne 7. 6. 2017, podle kterého stavba nevyžadovala stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu [srov. § 103 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 79 odst. 2 písm. p) stavebního zákona].

20. Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, která podle žalobců spočívala v nedostatečném vypořádání jejich odvolacích námitek.
21. Soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí a zjistit jeho obsah nebo v něm uvedené důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se tak rozumí zejména opomenutí skutečnosti významné pro posouzení věci či nevypořádání základní odvolací námítky. Z napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že se žalovaný zcela ztotožnil s nosným závěrem stavebního úřadu, že žalobci ve stanovené lhůtě nepředložili podklady potřebné pro dodatečné povolení stavby, a proto bylo nutné řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit. Podle žalovaného byla lhůta pro předložení požadovaných podkladů dostatečná a nebylo nutné vyčkávat na přijetí nového územního plánu (viz str. 5 napadeného rozhodnutí). Tímto žalovaný prezentoval právní názor odlišný od názoru žalobců, který poskytuje dostatečnou oporu výroku napadeného rozhodnutí, čímž alespoň implicitně reagoval na odvolací námítky tak, že je neshledal důvodnými (srov. např. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, odst. 21, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, odst. 61, či ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 150/2018 - 36, odst. 9). Soud má proto napadené rozhodnutí za přezkoumatelné.
22. Soud se dále zabýval námitkou, že žalobci provedli stavbu bazénu v dobré víře na základě sdělení ze dne 7. 6. 2017, podle kterého stavba nepodléhala stavebnímu povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu.
23. Jestliže hlavním předmětem sdělení ze dne 7. 6. 2017 byla informace, že záměr žalobců nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, pak se jeho obsah svým charakterem velmi blížil předběžné informaci ve smyslu § 139 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle něhož „[s]tanoví-li tak zvláštní zákon, může každý požadovat od správního orgánu, který je příslušný vydat rozhodnutí nebo podmiňující úkon, aby mu v písemné formě poskytl předběžnou informaci o tom, zda lze určitý záměr uskutečnit jen za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu“. Nejblíže relevantním ustanovením zvláštního zákona by v tomto případě byl § 21 odst. 1 stavebního zákona, jež umožňuje stavebním úřadům poskytnout předběžnou informaci o vybraných otázkách z oblasti územního plánování, přičemž s účinností do 31. 12. 2012 mohl takto stavební úřad poskytnout předběžnou informaci o [p]odmínkách provedení jednoduchých staveb (§ 104 odst. 1) bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.“ Posledně citovaná úprava byla zákonem č. 350/2012 Sb. (s účinností od 1. 1. 2013) ze stavebního zákona vypuštěna, čili v době, kdy žalobci oznamovali stavebnímu úřadu svůj záměr postavit bazén (7. 6. 2017) již nebylo možno oficiálně žádat o předběžnou informaci o tom, zda daný stavební záměr vyžaduje nějaký schvalovací akt. Přesto nelze uvažovat o tom, že by sdělení ze dne 7. 6. 2017 nemělo vyvolat žádný právní důsledek. Učinil-li stavební úřad vůči žalobcům formalizovaný úkon, jímž je ujistil, že stavba bazénu nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, pak u nich přirozeně vyvolal legitimní očekávání, že žádný schvalovací akt k zahájení stavebních prací

nepotřebují. Z pohledu žalobců je tedy zcela legitimní a pochopitelné, že po obdržení sdělení ze dne 7. 6. 2017 bez dalšího přistoupili k realizaci stavby a neměli potřebu nadále zkoumat, zda se stavba nachází v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše [srov. § 79 odst. 2 písm. p) stavebního zákona]. Pakliže sám stavební úřad nejprve mylně zařadil stavební záměr mezi stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění stavby, územní souhlas, stavební povolení ani ohlášení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 79 odst. 2 písm. p) stavebního zákona, nelze žalobcům vytýkat, že nebrali zřetel na starší sdělení stavebního úřadu ze dne 13. 12. 2016 a 29. 3. 2017, která nadto s daným stavebním záměrem přímo nesouvisela. Ostatně, pokud by si žalobci již před zahájením stavebních prací byli vědomi toho, že na daném pozemku nelze stavbu realizovat, jistě by se na stavební úřad neobraceli s ohlášením podle § 105 stavebního zákona. Měl to být naopak stavební úřad, kdo si měl být vědom povinnosti chránit práva nabytá v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu), kdy dobrou víru na straně žalobců založil on sám okamžikem doručení sdělení ze dne 7. 6. 2017. O to překvapivější musel být pro žalobce postup stavebního úřadu, který usnesením ze dne 13. 10. 2020, tedy po více než 3 letech od realizace stavby, své sdělení ze dne 7. 6. 2017 podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušil.

24. Navzdory výše uvedenému však žalobní námitka týkající se provedení stavby v dobré víře sama o sobě nepostačuje k tomu, aby napadené rozhodnutí bylo prohlášeno za nezákonné. Argument dobrou vírou v předchozí postup stavebního úřadu totiž měl být uplatněn primárně proti usnesení ze dne 13. 10. 2020, které se mělo otázkou ochrany dobré víry žalobců věcně zabývat (srov. žalobci odkazovaný § 94 odst. 4 ve spojení s § 156 odst. 2 *in fine* správního řádu). Žalobcům přitom nic nebránilo v tom, aby se příslušnými procesními prostředky domáhali zrušení usnesení ze dne 13. 10. 2020. Jde totiž o usnesení vydané postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu, jímž se ruší sdělení správního orgánu pro rozpor s právními předpisy, a proti němuž je přípustné odvolání, přičemž rozhodnutí o tomto odvolání představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. úkon správního orgánu, který zakládá, mění nebo závazně určuje práva nebo povinnosti účastníka, a podléhá tak přezkoumání ve správním soudnictví (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011 - 42, č. 2955/2014 Sb. NSS, a NSS ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 109/2012 - 23, ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, č. 3046/2014 Sb. NSS, odst. 15-16, či ze dne 16. 12. 2019, č. j. 1 As 213/2019 - 36, odst. 18). Žalobci však proti usnesení ze dne 13. 10. 2020 odvolání - v němž mohli uplatnit i námitku jeho nicotnosti - nepodali.
25. Soud nepřehlédl, že důvod, proč žalobci proti usnesení ze dne 13. 10. 2020 nepodali odvolání, byl pravděpodobně zčásti zapříčiněn postupem stavebního úřadu, který ve vyhotovení předmětného usnesení uvedl nesprávné poučení o nepřípustnosti odvolání, a to navíc s odkazem na zcela nepřiléhavý rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2016, č. j. 3 As 141/2015 - 29 (podle zmiňovaného judikátu se vyrozumění správního orgánu o tom, že neruší své předchozí sdělení, nepovažuje za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. - to však úplně jiná otázka). Stavební úřad tedy nesprávným poučením uvedl žalobce v omyl, že proti usnesení ze dne 13. 10. 2020 nemají k dispozici řádný opravný prostředek (odvolání, ačkoliv opak byl pravdou. V takovém případě mohli žalobci odvolání podat v prodloužené lhůtě 90 dnů ve smyslu § 83 odst. 2 správního řádu. Pokud však žalobci ani v této prodloužené odvolací lhůtě proti usnesení ze dne 13. 10. 2020 nijak nebrojili, pak se tím sami připravili o možnost jeho přezkumu, a to i v případném řízení soudním v rámci žaloby podle § 65 s. ř. s. Pro účely následně vyvolaných správních řízení tudíž bylo nutno považovat sdělení ze dne 7. 6. 2017 - o které žalobci opírali svá legitimní očekávání - již

pravomocně zrušeno a toto zrušení tedy bylo závazné (srov. § 73 odst. 2 správního řádu). V řízení o dodatečném povolení stavby tudíž už nebyl prostor přezkoumávat, zda důvody pro zrušení sdělení ze dne 7. 6. 2017 byly oprávněné či nikoliv, ale bylo možno zkoumat toliko splnění podmínek § 129 odst. 3 stavebního zákona. Mezi zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby ovšem nepatří možnost povolit stavbu pouze z důvodu, že ji stavebník provedl v dobré víře (stavebník nemůže legalizaci nepovolené stavby dobrověrně „vydržet“). Žalobci proto v řízení o dodatečném povolení stavby – z něhož vzešlo napadené rozhodnutí – nemohli úspěšně argumentovat ochranou své dobré víry, tuto argumentaci naopak mohli (a měli) uplatnit v rámci řízení o zrušení sdělení ze dne 7. 6. 2017, resp. v rámci opravných prostředků proti zrušujícímu usnesení ze dne 13. 10. 2020, což však promeškali.

26. Právě uvedené nicméně neznamená, že by v navazujících řízeních pro správní orgány neplatila povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu). Žalovaný a stavební úřad proto ani v řízení o dodatečném povolení stavby nemohli zcela pomíjet, že až do doby oznámení usnesení ze dne 13. 10. 2020 konali žalobci v dobré víře, a tuto skutečnost měli reflektovat při rozhodování o některých procesních otázkách. To má zásadní význam pro posouzení posledního žalobního bodu, v němž je namítáno, že stavební úřad měl řízení přerušit do doby schválení nového územního plánu, v němž měl být pozemek parc. č. XA zařazen mezi soukromou zeleň.
27. Mezi stranami není sporu o tom, že v územní plánu platném v době rozhodování správních orgánů byl pozemek parc. č. XA funkčně zařazen mezi nezastavitelné plochy zemědělské půdy. V průběhu řízení před stavebním úřadem přitom vyšlo najevo, že je projednáván návrh nového územního plánu, v němž byl daný pozemek zařazen mezi plochy ZS1 (zeleň – soukromá a vyhrazená) s přípustným využitím pro „*stavby související s hlavní funkcí území*“, přičemž příslušný orgán ochrany ZPF již souhlasil s jeho nezemědělským využitím (viz sdělení Magistrátu města Kladna jakožto příslušného orgánu územního plánování ze dne 1. 6. 2020, č. j. OAÚR/1036/20). Právě zmiňovaný proces přijímání nového územního plánu představoval důvod, proč žalobci požádali o prodloužení lhůty k předložení požadovaných podkladů do 31. 12. 2022. Této žádosti však stavební úřad usnesením ze dne 1. 7. 2021 nevyhověl s odůvodněním, že změna územního plánu dosud není v závěrečné fázi, přičemž nelze předjímat její obsah. Nerozporoval přitom tvrzení žalobců, že při veřejném projednání návrhu nového územního plánu, konaného dne 24. 2. 2021, nebyly proti zařazení daného pozemku mezi plochy zeleně vzneseny žádné námítky či připomínky, nicméně upozornil, že bylo uplatněno „*velké množství námitek*“, které bude třeba vypořádat a provést úpravu návrhu a opakované veřejné projednání. Vzhledem k tomu stavební úřad shledal, že řízení o dodatečném povolení stavby nelze přerušovat na „*neprůměrnou a relativně nekonečnou dobu*“, a poskytovat tak žalobcům „*neoprávněné výhody*“ oproti stavu, kdy měli požádat o řádné povolení stavby. Současně podotknul, že žalobci byli na nezastavitelnost pozemku parc. č. XA upozorněni sděleními ze dne 13. 12. 2016 a 29. 3. 2017. Tyto závěry stavebního úřadu následně převzal žalovaný v napadeném rozhodnutí.
28. Dle soudu však takový postup správních orgánů nemůže obstát, a to z následujících důvodů:
29. Obecně platí, že v řízení o dodatečném povolení stavby je rozhodující skutkový a právní stav – tedy i stav územně plánovací dokumentace (územního plánu) – ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv ke dni podání žádosti (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As

295/2018 - 37, odst. 18). Může tak nastat situace, kdy v mezidobí mezi podáním žádosti o dodatečné povolení stavby a rozhodnutím správního orgánu dojde k vydání nového územního plánu (či změně toho stávajícího), vůči němuž je třeba dodatečně povolenou stavbu posuzovat. S tím souvisí otázka, jak má stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby postupovat, pokud současně probíhá proces pořizování nového územního plánu.

30. V judikatuře správních soudů převažuje názor, že přerušovat řízení (ať již o řádném či o dodatečném povolení stavby) na žádost stavebníka kvůli probíhajícímu procesu pořizování nového územního plánu lze jen zcela výjimečně, a to zejména v případě, pokud je proces přijímání nového územního plánu v pokročilé fázi (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015 - 32, a ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019 - 37, odst. 16-17, a Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 62 A 163/2017 - 76, č. 3889/2019 Sb. NSS, odst. 14, a ze dne 29. 4. 2021, č. j. 30 A 29/2019 - 56, odst. 21). Přerušování řízení o dodatečném povolení stavby má v takovém případě zabránit tomu, aby stavební úřad následně musel nařídít odstranění stavby, u které má v krátké době v důsledku vydání nového územního plánu odpadnout překážka bránící jejímu dodatečnému povolení. Takový postup lze odůvodnit zásadou racionálního výkonu veřejné správy a zásadou hospodárnosti, tj. šetření nákladů státu i účastníků řízení (srov. § 6 odst. 2 správního řádu). Jak však výstižně upozornil NSS v rozsudku ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015 - 32, *„nelze stanovit jednoznačné obecnější pravidlo, na základě kterého by bylo možno přesně určit, jak má postupovat stavební úřad [...], pokud současně probíhá proces pořizování nové územně plánovací dokumentace dopadající též na lokalitu, kde se dodatečně povolená stavba nachází. V tomto ohledu bude vždy nutno přihlídnout ke konkrétním okolnostem dané věci, přičemž zcela zásadní význam pro postup stavebního úřadu musí mít především rozlišení jednotlivých fází procesu, v níž se příprava (změny) územního plánu nachází. Jiný postup bude na místě tehdy, pokud byl kupříkladu podán toliko návrh (podnět) na změnu územního plánu, a jiný tehdy, pokud již projednaný a upravený návrh změny územního plánu byl předložen k rozhodnutí zastupitelstvu příslušné obce. V takové situaci by již nepochybně bylo možno uvažovat o využití institutu přerušování řízení a vyčkání výsledku řízení o územním plánu.“*
31. Soud shledal, že výjimečné okolnosti ve smyslu shora odkazované judikatury jsou v nyní posuzované věci naplněny.
32. Soud považuje za podstatné, že proces přijímání nového územního plánu se v době rozhodování stavebního úřadu nacházel již ve fázi po veřejném projednání (srov. § 52 odst. 1 stavebního zákona), kdy příslušný orgán ochrany ZPF již souhlasil s nezemědělským využitím pozemku parc. č. XA, přičemž proti jeho zařazení mezi plochy zeleně nebyly vzneseny žádné námítky. Ve vztahu k budoucímu využití pozemku parc. č. XA se tak proces pořizování nového územního plánu nacházel již v dosti pokročilé fázi, kdy již bylo možné důvodně očekávat, že v takové podobě bude územní plán vydán zastupitelstvem obce. Je sice pravdou, že od prvního veřejného projednání návrhu územního plánu do jeho vydání může v závislosti na komplexnosti řešených problémů v území uplynout několik měsíců či dokonce let – ostatně sami žalobci požadovali přerušování řízení na dobu 18 měsíců až do 31. 12. 2022. Soud nicméně s ohledem na specifickou posuzované věci nesdílí názor stavebního úřadu, že přerušování řízení na takto dlouhou dobu by bylo nepřiměřené či snad „relativně nekonečné“. Dle soudu zde byl naopak ideální prostor pro zohlednění dobré víry žalobců a k reflexi toho, že k faktickému provedení stavby došlo v období mezi oznámením sdělení ze dne 7. 6. 2017 a oznámením usnesení ze dne 13. 10. 2020, v jehož

průběhu žalobci legitimně spoléhali na informaci stavebního úřadu o tom, že k realizaci jejich stavebního záměru není vyžadován žádný povolovací akt.

33. To však stavební úřad ani žalovaný neučinili. Stavební úřad v usnesení ze dne 1. 7. 2021 i prvostupňovém rozhodnutí akcentoval zejména skutečnost, že stavba byla provedena bez povolení či jiného opatření vyžadovaného stavebním zákonem, přičemž žalobci byli v minulosti (sděleními ze dne 13. 12. 2016 a 29. 3. 2017) upozorněni na nezastavitelnost pozemku parc. č. XA. Nijak ale nezohlednil skutečnost, že žalobci nejsou typickými „černými stavebníky“, kteří by úmyslně ignorovali stavební předpisy a stavbu provedli bez vědomí stavebního úřadu. Ba právě naopak, žalobci před zahájením stavebních prací chtěli svůj záměr stavebnímu úřadu ohlásit, nicméně to byl právě stavební úřad, kdo je v (později zrušeném) sdělení ze dne 7. 6. 2017 ujistil, že se jedná o stavbu ve smyslu § 79 odst. 2 písm. p) stavebního zákona nevyžadující stavební povolení ani ohlášení. Byl to tedy prvotně stavební úřad, kdo ohlašovaný záměr chybně kvalifikoval jako stavbu nevyžadující ani povolení ani ohlášení, čímž uvedl žalobce v omyl ohledně povahy jejich záměru a nepřímou zavini, že se žalobci pustili do realizace stavby, jež dle regulace tehdy platného územního plánu nebyla v daném území přípustná. Ze správního spisu přitom nevyplývá, že by se žalobci ještě před oznámením usnesení ze dne 13. 10. 2020 dozvěděli nějakou zásadní skutečnost, která by měla zpochybnit informaci obsaženou ve sdělení ze dne 7. 6. 2017. Takovým zpochybněním nemůže být ani obsah dřívějších sdělení stavebního úřadu ze dne 13. 12. 2016 a 29. 3. 2017, která s daným stavebním záměrem přímo nesouvisela. Žalobci tedy začali provádět stavbu v dobré víře, ve které setrvali po dobu zhruba tří let, tj. až do doby, než jim bylo doručeno usnesení ze dne 13. 10. 2020. Právě souhrn těchto skutečností, jež poukazují na zásadní odlišnost žalobců od postavení průměrných „černých stavebníků“, měl být při posuzování jejich žádosti o přerušování řízení o dodatečném povolení stavby brán důsledněji v potaz. Stavební úřad se však úzce zaměřil jen na skutečnosti svědčící v neprospěch žalobců a žalovaný tento postup nijak nekorigoval. Naopak nemůže obstát – žalovaným opět nijak nekorigovaná – úvaha stavebního úřadu, že jediným cílem žádosti žalobců o přerušování řízení z důvodu probíhajícího řízení o novém územním plánu byla snaha o „získání neoprávněné výhody“ oproti stavu, kdy měli požádat o řádné povolení stavby (viz str. 5 usnesení ze dne 1. 7. 2021). Stavební úřad i žalovaný zde opět zcela ignorují prvopočáteční pochybení stavebního úřadu, v jehož důsledku žalobci nabyli legitimně dojmu, že stavba žádnému povolovacímu procesu nepodléhala. Nelze jim proto vytýkat, že o povolení stavby řádně nepožádali.
34. Soud proto uzavírá, že žádost žalobců o přerušování řízení zjevně nebyla vedena snahou o získání neoprávněné výhody v podobě vyčkávání na vydání nového – a pro ně příznivějšího – územního plánu (jak dovodili žalovaný a stavební úřad), ale pouhou snahou o napravení protiprávního stavu, na jehož vzniku se podílel stavební úřad. Ze strany žalobců se tak nejednalo o postup směřující ke zneužití práva, nýbrž o účelné a racionální hájení jejich veřejných subjektivních práv a smysluplné řešení vzniklé situace
35. Soud nepopírá, že v „běžných“ případech bude zpravidla na stavebníkovi, aby v řízení prokázal naplnění veškerých podmínek pro dodatečné povolení stavby, aniž by mu mělo být ze strany stavebního úřadu poskytováno jakékoli dobrodiní vyčkáváním na pro něj eventuálně příznivější právní stav (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 62 A 163/2017 - 76, č. 3889/2019 Sb. NSS, odst. 13). Jak ovšem již bylo zdůrazněno, v nyní posuzované věci se o takový „běžný“ případ nejedná. Žalobci se domáhali přerušování řízení o dodatečném povolení stavby za situace, kdy se proces

pořizování nového územního plánu ve vztahu k pozemku, na němž byla stavba provedena, nacházel již v relativně pokročilé fázi. Nové funkční vymezení daného pozemku by přitom provedení stavby velmi pravděpodobně nijak nebránilo. Cílem žádosti žalobců o přerušení řízení navíc zjevně nebylo způsobení průtahů v řízení, ale snaha o zhojení předchozího nesprávného postupu stavebního úřadu, který je mylně ujistil, že stavba spadá do volného režimu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 79 odst. 2 písm. p) stavebního zákona.

36. Za této situace bylo namístě správní řízení přerušit do doby vydání nového územního plánu, a žalobcům tak poskytnout dostatečný časový prostor, aby odstranili veškeré vady své žádosti a doložili podklady nutné pro dodatečné povolení stavby (projektovou dokumentaci a závazná stanoviska dotčených orgánů). Pakliže stavební úřad řízení na žádost žalobců nepřerušil, zatížil jej podstatnou procesní vadou, která měla vliv na zákonnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Žalovaný v dané procesní situaci proto měl prvostupňové rozhodnutí zrušit a zavázat stavební úřad k tomu, aby řízení přerušil, což ovšem neučinil. Z tohoto důvodu soud napadené rozhodnutí zrušil pro podstatnou vadu řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] a spolu s ním zrušil i prvostupňové rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).
37. Pouze nad rámec nutného odůvodnění soud považuje za vhodné žalovanému doporučit, aby se napříště při odůvodňování svých závěrů vyvaroval některých zbytečně expresivních formulací (např. označení odvolacích námitek žalobců za „výroky hraničí až s vydíráním správního orgánu“ či „nepřípustný nátlak“), které nijak nepřispívají k přesvědčivosti správního rozhodnutí a pouze snižují jeho celkovou úroveň. Zrovna v tomto případě by byla namístě spíše sebereflexe předchozího postupu, jež není nejlepším příkladem dobré správy.

IV. Závěr a náklady řízení

38. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a současně věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení žalovanému. Jelikož podstatná procesní vada v řízení před stavebním úřadem nemůže být zhojena v rámci odvolacího řízení, přistoupil soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. též ke zrušení prvostupňového rozhodnutí (výrok I).
39. V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku. Úkolem stavebního úřadu tak v dalším řízení bude, aby opětovně posoudil žádost žalobců o přerušení řízení z důvodu probíhajícího řízení o novém územním plánu. Nutno podotknout, že předchozí usnesení ze dne 1. 7. 2021, jímž stavební úřad rozhodl o neprodloužení lhůty k předložení požadovaných podkladů, nezakládá ve vztahu k možnosti přerušit řízení překážku věci rozhodnuté (*res administrata*), neboť jde o nemeritorní rozhodnutí procesní povahy, jímž se pouze upravuje vedení řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008 - 23, nebo ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62). Stavební úřad přitom přihlédne zejména k pokročilosti fáze, v níž se proces pořizování nového územního plánu nachází, a ke skutečnosti, že žalobci stavbu provedli v dobré víře na základě (později zrušeného) sdělení ze dne 7. 6. 2017. Zohlední i případné nové okolnosti, které by mohly být pro otázku přerušení řízení relevantní.
40. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci měli ve věci plný

úspěch, a proto soud každému z nich přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 15 229 Kč (celkem tedy 30 458 Kč). Tato částka se skládá ze zaplacených soudních poplatků ve výši 8 000 Kč (2 x 3 000 Kč poplatků za žalobu a 2 x 1 000 Kč poplatků za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě) a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 22 458 Kč. V souladu s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) náleží advokátovi za společné zastupování dvou osob [žalobce a) a žalobkyně b)] odměna za každou takto zastupovanou osobu snižovaná o 20 %. Výše odměny advokáta tak zahrnuje tři úkony právní služby po 4 960 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu], dále jeden půlúkon právní služby po 2 480 Kč [za podání návrhu na přiznání odkladného účinku podle § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu], a dále náhradu hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce žalobců plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň v sazbě 21 %, tedy o 3 898 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny nahoru). Náhradu nákladů řízení soud uložil žalovanému zaplatit žalobcům ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejich zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. ledna 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu