



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobců: a) **P. K.**, narozený X,
bytem X,
b) **Bc. A. K.**, narozená X,
bytem X,

společně zastoupeni Mgr. Janem Blažkem, advokátem,
sídlem Riegrova 223/20, 301 00 Plzeň,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2018, č. j. 324/UPS/2018-3,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

I. Žaloba **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobci se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 10. 12. 2018, č. j. 324/UPS/2018-3, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a) a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Most (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 2. 2018, č. j. MmM/023877/2018/OSÚ/KŠ, kterým byla dle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuta žádost žalobce a) o dodatečné povolení stavby „Společenská místnost u rodinného domu čp. XA v obci X, část X“ na parcele č. XB v k. ú. X (dále jen „stavba“). Žalobci se současně domáhali toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit jim náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobci v podané žalobě předně zrekapitulovali dosavadní průběh věci. Upozornili přitom na fakt, že v době mezi vydáním prvostupňového a napadeného rozhodnutí došlo k převodu vlastnického práva k předmětnému pozemku parc. č. XB v k. ú. X ze žalobce a) na žalobkyni b). Žalovaný pak tuto změnu vlastnictví, a tedy i změnu účastníků správního řízení, dle žalobců nezaznamenal, přičemž tak se žalobkyní b) nebylo vůbec jednáno jako s účastníkem řízení. Žalobci dále zmínili, že žalobce a) je ve věci aktivně legitimován z důvodu, že byl na svých právech zkrácen přímo napadeným rozhodnutím a žalobkyně b) z důvodu, že je tato vlastníkem dotčeného pozemku, a proto měla být dle jejího názoru též adresátem napadeného rozhodnutí.
3. Následně tedy žalobci namítli, že napadené rozhodnutí mělo být správně adresováno žalobkyni b), neboť bylo povinností správních orgánů kontrolovat, zda nenastala nějaká okolnost, která by mohla mít za následek změnu v okruhu účastníků. K tomu žalobci poukázali na dikci § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Žalovaný tedy dle žalobců v projednávaném případě pochybil, když nesplnil svoji povinnost sledovat, zda nedošlo ke změnám v okruhu účastníků řízení, a v důsledku toho vydal rozhodnutí, které je nezákonné. Napadené rozhodnutí tak bylo vydáno vůči adresátu, který v době jeho vydání nebyl účastníkem řízení ve smyslu § 109 stavebního zákona.
4. Dále žalobci odkázali na § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž namítli, že se stavební úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí omezil pouze na konstatování, že je předmětná stavba v rozporu s územním plánem obce Bečov. Stavební úřad se tedy v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval podmínkami pro dodatečné povolení stavby, a stejně tak se nezabýval ani důkazy navrženými žalobcem a). Žalobcům tudíž není vůbec zřejmé, na základě jakých podkladů stavební úřad rozhodoval a jakými úvahami se ubíral při jejich hodnocení. Podle žalobců měl stavební úřad minimálně uvést, s jakým konkrétním územním plánem měla být předmětná stavba v rozporu, resp. s jakou jeho konkrétní částí, a to například odkazem na příslušnou (textovou a obrazovou) část územního plánu. Stavební úřad však nic takového neučinil a namísto toho se omezil na prosté konstatování, že se dotčená stavba nachází na pozemku, který je dle územního plánu určen jako doprovodná zeleň, na němž jsou dovoleny pouze skupinky stromů a keřů. Stavební úřad tak ve věci vůbec neposoudil žádost o dodatečné povolení stavby z hlediska existence zákonných překážek ve smyslu § 129 odst. 3 písm. a) až c) stavebního zákona. Žalovaný jako odvolací orgán poté žádný z výše uvedených deficitů odůvodnění prvostupňového rozhodnutí neodstranil, což má dle žalobců za následek nepřezkoumatelnost vydaných rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

5. Žalobci též zmínili, že žalobce a) již v rámci správního řízení namítal, že Územní plán obce Bečov, s nímž by neměla být předmětná stavba v souladu, je sám v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, a to konkrétně s Aktualizací č. 1 Politiky územního rozvoje ČR a dále se Zásadami územního rozvoje Ústeckého kraje. Tato skutečnost dle žalobce a) vyplývá ze Zprávy o uplatňování Územního plánu Bečov z listopadu 2016 (pořizovatele Magistrátu města Most), v rámci které byl stanoven požadavek na vyhotovení nového Územního plánu obce Bečov z důvodu zajištění jeho souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. V souvislosti s návrhem nového územního plánu má poté dojít k aktualizaci vymezení zastavěného území, přičemž budou prověřeny také požadavky jednotlivých občanů na změny zařazení pozemků do příslušné kategorie (mj. parc. č. XB v k. ú. X do plochy „smíšená funkce - bydlení, služby, občanská vybavenost“). Touto skutečností se však žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž vůbec nezabýval, resp. se nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce a).
6. Žalobci současně namítli, že žalovaný vydal v jiné, avšak ve skutkově naprosto totožné věci, odlišné rozhodnutí, čímž porušil zásadu legitimního očekávání. Konkrétně se jednalo o rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2018, č. j. 321/UPS/2018-3. Sám žalovaný tedy v odkazovaném případě dospěl k závěru, že i takovéto rozhodnutí je třeba řádně odůvodnit a v žádném případě se není možné omezit pouze na stručné konstatování, že žádosti nelze vyhovět. Žalovaný tak dle žalobců porušil zásadu legitimního očekávání vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu.
7. Správní orgány pak dle žalobců v řešeném případě porušily zásadu legality, neboť porušily nejméně § 129 stavebního zákona a § 68 správního řádu. Nedbaly však ani na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, čímž porušily § 2 odst. 4 správního řádu, když zamítnutím žádosti o dodatečné povolení stavby v místech, kde nedochází k jakémukoliv narušení životního prostředí, k naplnění veřejného zájmu dojít nemohlo, což platí tím spíše, je-li územně plánovací dokumentace obce Bečov v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. Dále pak správní orgány porušily zásadu vyjádřenou v § 6 odst. 2 správního řádu, podle které postupují tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, avšak vůči žalobci a) postupovaly represivně. Stejně tak byl porušen princip plynoucí z § 8 odst. 1 správního řádu, neboť je ve věci zřejmý nesoulad mezi postupem směřujícím k přijetí nového územního plánu a jednáním správních orgánů. Tyto námitky přitom žalobce a) uplatnil již v podaném odvolání, nicméně žalovaný se jimi nijak nezabýval.
8. S ohledem na výše uvedené skutečnosti tak žalobci závěrem konstatovali, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se stavebním zákonem a správním řádem, jakož i v rozporu se základními zásadami správního řízení, přičemž takový postup v konečném důsledku neoprávněně zasahuje do jejich ústavně zaručených práv, zejména práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zároveň zmínili, že prokázali splnění veškerých podmínek pro dodatečné povolení stavby, a že tak není dán některý z důvodů k zamítnutí stavby dle § 129 odst. 3 písm. a) až c) stavebního zákona.

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Zrekapituloval přitom, že v projednávaném případě bylo k žádosti žalobce a) zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby dne 4. 4. 2016. Žalobce a) byl tedy žadatelem o legalizaci stavby, přičemž v daném řízení od počátku vystupoval jako její vlastník a stavebník. Rozhodnutí správních orgánů se proto nemohlo vztahovat na nikoho jiného.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Ani skutečnost, že se v době mezi vydáním prvostupňového a napadeného rozhodnutí stala vlastníkem pozemku parc. č. XB v k. ú. X žalobkyně b), tak dle žalovaného nic nemění na faktu, že stavebníkem a vlastníkem stavby, proti kterému mohlo jedině rozhodnutí správních orgánů ve věci směřovat, byl žalobce a).

8. Žalobcem a) podaná žádost o dodatečné povolení předmětné stavby byla stavebním úřadem zamítnuta podle § 51 odst. 3 správního řádu, jelikož byla zjištěna skutečnost znemožňující podané žádosti vyhovět. Tím byl nesoulad stavby s Územním plánem obce Bečov, v důsledku čehož nebyl vymezen okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby, resp. nebylo nutné ho stanovovat, přičemž byla daná žádost bez dalšího zamítnuta. Žalobkyně b) jako vlastník pozemku dotčeného předmětnou stavbou by dle žalovaného byla účastníkem řízení, pokud by stavební úřad žádost projednával. V důsledku zjištěného rozporu stavby s územním plánem se však stavební úřad v procesu řízení ani nedobral do fáze, kdy by měl okruh účastníků řízení vymezovat.
9. Dále žalovaný uvedl, že s ohledem na skutkovou podstatu projednávaného případu je odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela adekvátní zjištěnému důvodu pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. V Územním plánu obce Bečov je totiž jednoznačně stanoveno přípustné využití dotčeného pozemku, který je vymezen jako plocha vysoké zeleně, a tudíž jsou na něm jakékoliv stavby nepřípustné. Žalovanému proto není zřejmé, jakou podrobnou úvahu či hodnocení tohoto faktu žalobci postrádají. Nesoulad s územním plánem tak byl zásadní překážkou pro dodatečné povolení předmětné stavby, pro kterou nebylo možno podané žádosti vyhovět. Zkoumání dalších podmínek podle § 129 odst. 3 stavebního zákona tudíž bylo dle žalovaného bezpředmětné a nemohlo ovlivnit výsledek správního řízení. Žalovaný současně zmínil, že odvolací námitky žalobce a) v napadeném rozhodnutí řádně vypořádal, avšak některé z nich byly zcela nekonkrétní.
10. Stran rozdílné rozhodovací praxe pak žalovaný konstatoval, že žalobci nemístně směšují dvě různá rozhodnutí. V žalobci odkazovaném případě se totiž dle žalovaného nejednalo o jednoznačný, na první pohled zřejmý rozpor stavby s územním plánem jako v nyní projednávané věci, přičemž v něm dosud nebylo prvoinstančním orgánem po zrušení jeho rozhodnutí a vrácení věci rozhodnuto.
11. Závěrem žalovaný konstatoval, že jelikož nebyla splněna jedna z podmínek pro možné dodatečné povolení stavby uvedená v § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, postupoval stavební úřad v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu a podanou žádost zamítl. Daným postupem zcela v souladu se zákonem tedy dle názoru žalovaného nemohlo dojít ani k porušení zásad správního řízení, jak vytkli žalobci.

Replika žalobců

12. V podané replice žalobci uvedli, že pokud přejde vlastnické právo z jedné osoby na druhou, nemůže být původní vlastník nadále označován za vlastníka, a to ani v rámci správního řízení. Na výše uvedené skutečnosti dle jejich názoru nic nemění ani fakt, že k zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby došlo dle § 51 odst. 3 správního řádu. Žalobci pak nerozumí tomu, jak žalovaný dospěl k závěru, že v daném případě nebylo třeba vymezit okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby. Pokud žalovaný konstatoval, že by žalobkyně b) byla účastníkem řízení, pouze pokud by stavební úřad žádost projednával, pak tomuto tvrzení žalobci nerozumí. Žalovaný tedy dle žalobců pochybil, neboť vydal napadené rozhodnutí vůči adresátu, který v době vydání vůbec nebyl účastníkem stavebního řízení ve smyslu § 109 stavebního zákona, a tím zatížil stavební řízení podstatnou procesní vadou. Žalobci dále setrvali na tom, že je rozhodnutí Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stavebního úřadu zcela nepřezkoumatelné a odůvodnění neodpovídá požadavkům uvedeným v § 68 odst. 3 správního řádu, a proto je napadené rozhodnutí nezákonné. Stejně tak žalobci setrvali na názoru, že žalovaný rozhodl o podaném odvolání odlišně oproti skutkově stejnému případu, kde se jednalo o pozemek sousedící s pozemkem dotčeným v této věci a tento rozdíl nijak neodůvodnil, čímž porušil zásadu legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. Podle žalobců je tak napadené rozhodnutí (jakož i postup správních orgánů) nesprávné a nezákonné, neboť jím byli žalobci zkráceni na právech.

Ústní jednání

13. Při jednání soudu dne 1. 2. 2023 žalobci prostřednictvím svého právního zástupce setrvali na podané žalobě, resp. plně odkázali na uplatněnou žalobní argumentaci a tvrzení uváděná v podané replice.
14. V rámci téhož jednání pověřený pracovník žalovaného odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a dosavadní vyjádření žalovaného v posuzovaném případě, přičemž navrhl žalobu zamítnout pro nedůvodnost.
15. Soud provedl podle § 52 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), dokazování listinami, a to konkrétně darovací smlouvou ze dne 16. 5. 2018 uzavřenou podle § 2055 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), mezi žalobcem a) jako dárce a žalobkyní b) jako obdarovanou, kterou byl mj. pozemek parc. č. XB v k. ú. X darován do výlučného vlastnictví žalobkyně b) včetně všech jeho součástí a příslušenství. Dále výpisem z katastru nemovitostí ze dne 11. 1. 2023 - Listem vlastnictví č. XC, z něhož mj. plyne, že vlastníkem shora uvedeného pozemku je žalobkyně b), a to na základě darovací smlouvy ze dne 16. 5. 2018 s právními účinky zápisu ke dni 21. 5. 2018. Stejně tak byla k odkazovanému pozemku provedena jako důkaz katastrální mapa a ortofoto. Ze zprávy o uplatňování územního plánu Bečov z listopadu 2016 (pořizovatele Magistrátu města Most, odboru rozvoje a dotací) poté ve vztahu k projednávané věci mj. vyplynulo, že je při pořizování Územního plánu obce Bečov třeba postupovat v souladu s platnou Aktualizací č. 1 Politiky územního rozvoje ČR a Zásadami územního rozvoje Ústeckého kraje, přičemž je též nutno prověřit vymezení zastavěného území. Byl tak stanoven požadavek na vyhotovení Územního plánu obce Bečov z důvodu zajištění souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací a prověření požadavků občanů uplatněných a schválených zastupitelstvem obce. Z textové a grafické části platného Územního plánu obce Bečov se dále podává, že je pozemek parc. č. XB v k. ú. X zahrnut v ploše Z-z3 (doprovodná zeleň podél silnice) - tj. v nezastavitelném území. Pro plochy označené v předmětné dokumentaci písmenem „z“ za pomlčkou (tj. „vysoká zeleň“) je současně stanoveno jako přípustné využití toliko: „*plochy vyhrazené pouze pro vysokou zeleň s funkcí izolačních pásů, tj. husté stromořadí s hustým keřovým porostem. Větší zelené pásy u obytných celků je možno využít jako veřejnou zeleň - parkovou úpravu*“. Nepřípustným využitím dotčené plochy jsou ostatní neuvedené funkce. Z rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2018, č. j. 321/UPS/2018-3, jímž bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 6. 2018, č. j. MnM/057785/2018/OSÚ/KŠ, o zamítnutí žádosti žalobkyně b) o dodatečné povolení staveb „*Altán a hospodářská stavení v obci Bečov, část Zaječice*“ na pozemku parc. č. XD, XC v katastrálním území X, je poté zřejmé, že žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušil z důvodu, že ten jeho odůvodnění opřel toliko o vyjádření odboru rozvoje a dotací Magistrátu města Most ze dne 9. 6. 2016 nemající charakter závazného stanoviska dotčeného orgánu, přičemž tedy žalobkyni b) jako odvolatelce v odkazované

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

věci nepřednesl řádnou správní úvahu odůvodnění nesouladu územně plánovací dokumentace s dodatečně povolovanými stavbami.

Posouzení věci soudem

16. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobci uplatnili v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobců je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
17. Soud po přezkoumání skutkového i právního stavu věci, po prostudování obsahu předloženého správního spisu a po provedeném jednání dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
18. Z obsahu předloženého správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Dne 4. 4. 2016 podal žalobce a) jako stavebník žádost o dodatečné povolení stavby: „*Budova - společenská místnost na p.p.č. XB v k.ú. X, okr. Most*“. Dnem podání žádosti tak bylo zahájeno řízení o dodatečném povolení předmětné stavby. Stavební úřad následně zjistil, že dle platného Územního plánu obce Bečov je pozemek parc. č. XB v k. ú. X, na kterém se předmětná stavba nachází, vymezen jako plocha zeleně, na které jsou dovoleny pouze skupinky stromů a keřů. Na základě této skutečnosti tak dospěl stavební úřad k závěru, že podaná žádost o dodatečné povolení stavby je zjevně právně nepřipustná a podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu řízení usnesením ze dne 4. 5. 2016, č. j. MnM/052483/2016/OSÚ/KŠ, zastavil. Toto usnesení stavebního úřadu bylo následně žalobcem a) napadeno odvoláním ze dne 16. 5. 2016. Žalovaný poté přezkoumal odvoláním napadené usnesení stavebního úřadu a řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž ho na základě shledaných procesních pochybení rozhodnutím ze dne 20. 7. 2017, č. j. 434/UPS/2016-3, zrušil a věc vrátil k novému projednání. Stavební úřad poté pokračoval v řízení a dne 28. 2. 2018 vydal rozhodnutí č. j. MnM/023877/2018/OSÚ/KŠ, kterým dle § 51 odst. 3 správního řádu žádost o dodatečné povolení předmětné stavby zamítl. Toto rozhodnutí bylo následně napadeno odvoláním žalobce a) ze dne 13. 3. 2018, které však žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu.
19. Dle § 129 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení o zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. (...) Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. (...) Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85.
20. Podle § 129 odst. 3 věty první téhož zákona stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

21. Na tomto základě se soud nejprve zabýval žalobní argumentací, že mezi vydáním prvostupňového a napadeného rozhodnutí došlo k převodu vlastnického práva k předmětnému pozemku parc. č. XB v k. ú. X ze žalobce a) na žalobkyni b), a tudíž mělo být napadené rozhodnutí správně adresováno žalobkyni b), neboť bylo povinností správních orgánů kontrolovat, zda nenastala nějaká okolnost, která by mohla mít za následek změnu v okruhu účastníků správního řízení.
22. K tomu soud uvádí, že tvrzené zkrácení na právech, resp. zásah do právní sféry, se musí pojít s konkrétním žalobcem a nikoliv s jinou osobou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 5 Afs 37/2011-77). Žalobou se proto nelze domáhat poskytnutí soudní ochrany jiné osobě (např. jinému účastníkovi řízení před správním orgánem). Shora uvedená námitka tudíž náleží toliko žalobkyni b), neboť zákon obecně neumožňuje, aby někdo [zde žalobce a)] žaloval proti rozhodnutí v zájmu ochrany práv třetí osoby [tj. žalobkyně b)].
23. V projednávaném případě bylo soudem zjištěno, že žalobce a) převedl vlastnické právo k pozemku parc. č. XB v k. ú. X včetně všech jeho součástí a příslušenství na žalobkyni b), a to darovací smlouvou ze dne 16. 5. 2018, s právními účinky zápisu do katastru nemovitostí ke dni 21. 5. 2018. Žalobkyně b) se tak v průběhu odvolacího řízení ve věci žádosti žalobce a) o dodatečné povolení předmětné stavby stala vlastníkem shora uvedeného pozemku, jakož i dotčené stavby, která na něm byla zřízena (§ 506 odst. 1 občanského zákoníku). Nutno poté upozornit, že § 129 odst. 2 stavebního zákona ve své dikci výslovně uvádí, že účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Žalobkyně b) se tedy po podání odvolání žalobcem a) nepochybně stala jako (nový) vlastník nadepsaného pozemku a předmětné stavby (novým) účastníkem daného správního řízení ve smyslu § 85 a § 109 stavebního zákona, a takto s ní tudíž mělo být jednáno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 5 As 5/2009-76). Stavební úřad totiž musí v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby jednat se všemi účastníky, splňujícími požadavky výše odkazovaných ustanovení stavebního zákona. V tomto ohledu je třeba zdůraznit také fakt, že povinnost řádně stanovit okruh účastníků je uložena právě tomu správnímu orgánu, který správní řízení vede (srov. Průcha, P., Gregorová, J. aj.: *Stavební zákon. Praktický komentář*, Nakladatelství Leges, Praha: 2017, k § 129). K tomu je možno doplnit i závěr plynoucí z komentářové literatury, že „[s]ubjektem, který stanovuje okruh účastníků správního řízení zahájeného dnem podání žádosti, je však stavební úřad. (...) Úkolem stavebního úřadu je však i po celou dobu probíhajícího stavebního řízení sledovat, zda nedošlo, co se účastníků řízení týká, k případným změnám, například v důsledku změn vlastnictví nemovitostí, kdy původní účastník toto postavení ztrácí a nově pak přísluší jeho právním nástupcům.“ (viz Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání., C. H. Beck, Praha: 2018, k § 109). V návaznosti na shora popsané skutečnosti tak lze ve věci souhlasit s tvrzením žalobkyně b), že jí mělo být jako (novému) účastníku řízení napadené rozhodnutí žalovaného rovněž adresováno (resp. i doručeno), tj. že s ní mělo být v odvolacím řízení jako s účastníkem řízení jednáno.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

24. V této souvislosti je nicméně nutno zdůraznit, že k procesním vadám soud rozhodující ve správním soudnictví přihlíží jen tehdy, pokud šlo o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li to mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Soud však s přihlédnutím ke všem okolnostem řešeného případu dospěl k závěru, že toto, jinak podstatné opomenutí ze strany žalovaného, v projednávané věci nemohlo mít na konečný výsledek řízení žádný vliv. Zásadním pro rozhodnutí stavebního úřadu o žádosti žalobce a) jako stavebníka o dodatečné povolení dotčené stavby, resp. v odvolacím řízení vedeném k podanému odvolání žalobce a), byla totiž skutečnost, že je předmětná stavba se zohledněním platného Územního plánu obce Bečov umístěna na pozemku parc. č. XB v k. ú. X - tj. v ploše „vysoké zeleně“, a proto byla nepřípustná. Daná stavba tak dle hodnocení správních orgánů nesplňuje podmínku uvedenou v § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, neboť není v souladu s územním plánem obce. I kdyby tedy žalobkyně b) byla v rámci probíhajícího řízení o odvolání žalobce a) proti rozhodnutí stavebního úřadu před vydáním napadeného rozhodnutí jako (nový) účastník řízení o vedeném řízení informována, nic by to nemohlo změnit na tom, že stavební úřad ve věci musel postupovat podle § 51 odst. 3 správního řádu, tedy bez dalšího dokazování žádost žalobce a) zamítnout, jak bude ostatně v podrobnostech dále vyloženo. Možno též podotknout, že v rámci odvolacího řízení nebyly ze strany žalovaného, vyjma samotného vydání napadeného rozhodnutí, činěny žádné další úkony. Byť tedy žalovaný zkrátil žalobkyni b) na jejích procesních právech, nemělo to po materiální stránce za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.
25. Jedná-li se o samotnou skutečnost, že napadené rozhodnutí nebylo žalobkyni b) jako (nové) účastnici odvolacího řízení adresováno, resp. jí nebylo doručeno, pak je možno odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž se podává, že procesní pochybení při doručování nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud se s jeho obsahem adresát prokazatelně seznámí. Jinými slovy, takové rozhodnutí je tzv. materiálně doručeno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008-73, ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95, či ze dne 16. 6. 2022, č. j. 4 Afs 403/2021-43). V dané věci se tak nepochybně stalo, neboť žalobkyně b) proti rozhodnutí žalovaného brojila včasně podanou žalobou, k níž napadené rozhodnutí také přiložila, bezesporu se s ním tedy řádně a včas seznámila.
26. Soud se dále zabýval žalobním tvrzením, že napadené rozhodnutí bylo vydáno vůči adresátu - žalobci a), který v době jeho vydání nebyl účastníkem řízení ve smyslu § 109 stavebního zákona. K tomu je třeba předně uvést, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační. Od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tudíž oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na svém místě vady napadeného správního aktu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 3 Afs 136/2018-99). Jestliže tedy žalobní bod požadavků na jeho řádné vymezení vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, popř. v průběhu řízení dále doplněn (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 13. 6. 2007 č. j. 5 As 73/2006-121). Právě v tomto světle tedy zdejší soud přistoupil k vypořádání shora uvedené žalobní námitky.
27. Na tomto místě je pak nutné připomenout, že dodatečné povolení stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je možné, pokud stavebník nebo její vlastník mj. prokáže, že

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, resp. s územně plánovací dokumentací (srov. Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář. 3. vydání.*, C. H. Beck, Praha: 2018, k § 129). S přihlédnutím k § 129 odst. 2 stavebního zákona je v projednávané věci zároveň třeba upozornit, že žalobce a) podal žádost o dodatečné povolení předmětné stavby výslovně jako stavebník (tj. neučinil tak z pozice vlastníka stavby). O skutečnosti, že by se v projednávané věci jeho právní postavení stavebníka jakkoliv změnilo přitom žalobce a) žalovaného v průběhu odvolacího řízení o jeho odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o žádosti žalobce a) nijak neinformoval. Pro posouzení nadepsané námitky je poté klíčovým § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, který obsahuje definici pojmu stavebník. Dle odkazovaného ustanovení je stavebníkem [1.] osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, [2.] jakož i její právní nástupce, a dále [3.] osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; [4.] stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.

28. Vymezení pojmu stavebník se věnovala i judikatura správních soudů, zejména lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33. Nejvyšší správní soud zde mj. uvedl, že *„[p]rvní část definice je založena na formálním hledisku. Žadatel o stavební povolení (pozn. soudu - v nyní řešené věci žadatel o dodatečné povolení stavby), se tedy stává stavebníkem pro účely daného řízení, resp. procesu. Stavební zákon oproti § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu pouze doplňuje podmínku, že stavebník musí žádat vydání stavebního povolení „pro sebe“. (...) Druhá část definice má již zjevně materiální povahu – ke změně stavebníka z důvodu právního nástupnictví dochází ze zákona.“* Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[p]odííváme-li se nyní na třetí část definice, má být stavebníkem též „osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti“. Z šíře vymezení je zřejmé, že po vzniku veřejného subjektivního práva provést stavbu se již může „legálním“ stavebníkem stát kdokoli, nikoli nutně jen žadatel. Opět je z kontextu zřejmé, že musí stavbu provádět pro sebe, tedy nikoli pro jiného jako stavební podnikatel či zhotovitel (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. května 1999 č. j. 5 A 63/97-20). Čtvrtá část definice, podle níž se stavebníkem „rozumí též investor a objednatel stavby“, již danou myšlenku pouze rozvádí a rozšiřuje tak dosah definice stavebníka (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2015 č. j. 10 As 14/2015-59). Její praktický význam spočívá podle Nejvyššího správního soudu jednak v tom, že demonstrativně, resp. názorně označuje typické stavebníky, jednak v tom, že usnadňuje při realizaci dozorových oprávnění identifikaci osoby stavebníka tam, kde by nalezení osoby provádějící pro sebe stavbu vyžadovalo složité svědecké dokazování, zatímco k identifikaci investora či objednatele zpravidla postačí listinné důkazy.“* Nejvyšší správní soud pak v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že *„[k]dokoli, kdo stavbu pro sebe buduje, se stává ze zákona stavebníkem na základě třetí, resp. čtvrté části definice....“* Současně bylo v poukazaném rozsudku připomenuto, že *„[u] stavby nepovolené lze faktickému stavebníkovi naříditi její odstranění namísto vlastníka stavby, pokud s tím vlastník stavby souhlasí (srov. § 129 stavebního zákona).“*
29. Pro nyní posuzovaný případ, a to v kontextu již shora popsáných (specifických) okolností, je nicméně podstatné, že žalobce a), ať už lze jeho postavení stavebníka dovodit na základě kterékoliv části uvedené definice (konkrétně 1., 3. a 4.), neboť pro sebe požádal o vydání dodatečného povolení předmětné stavby a dále byl i osobou realizující tuto stavbu, jakož i jejím investorem, byl oprávněn podat žádost o zahájení řízení o dodatečném povolení předmětné stavby. K nabytí statusu stavebníka přitom dochází právě naplněním znaků Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vyplývající z zákona. Úprava § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona zároveň nevyklučuje, aby se v pozici stavebníka u jednoho stavebního záměru nalézalo více subjektů, kterým přísluší toto postavení z různých titulů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33, či ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 170/2016-36). Vycházejí z výše uvedených souvislostí je tedy k postavení žalobce a) ve věci nutno uzavřít, že pokud se nacházel mj. v pozici osoby fakticky realizující předmětnou stavbu, jakož i jejího investora, příslušelo mu postavení stavebníka již od počátku jejího zhotovování, a takto s ním bylo i následně jednáno. Dle hodnocení soudu pak nelze bez dalšího konstatovat, že by toliko samotný převod vlastnictví dotčeného pozemku a stavby ze žalobce a) na žalobkyni b), k němuž došlo v průběhu odvolacího řízení vedeného k odvolání žalobce a) na základě dříve zmíněné darovací smlouvy, znamenal, že žalobce a) přestal být stavebníkem předmětné stavby ze všech popsanych právních titulů. Pro takový závěr totiž převod vlastnického práva k předmětnému pozemku a stavbě nesvědčí. Ostatně, ani sám žalobce a) žalovaného v průběhu řízení o jím podaném odvolání ve věci jeho žádosti o dodatečné povolení dané stavby nijak neinformoval o tom, že by z důvodu změny vlastníka dotčeného pozemku a stavby přestal být ve věci stavebníkem ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 2 odst. 2 písm. c) téhož zákona.

30. Za shora popsané situace tedy soud nepřisvědčil žalobní námitce, že napadené rozhodnutí bylo vydáno vůči adresátu - žalobci a), který v době jeho vydání nebyl účastníkem řízení ve smyslu § 109 stavebního zákona. V dané věci totiž nebylo možno konstatovat, že by žalobce a) pozbyl (absolutně) postavení stavebníka, jak už bylo konstatováno, přičemž tak nepřestal být účastníkem vedeného řízení. K tomu je třeba připomenout také fakt, že to byl právě žalobce a), kdo v řešeném případě podal dne 13. 3. 2018 odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o jeho žádosti, a tudíž samotný výrok napadeného rozhodnutí správně uvádí, že bylo zamítnuto odvolání žalobce a) jako odvolatele a potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu. Předmětnou námitku tak soud na základě veškerých uvedených skutečností vyhodnotil nedůvodnou.
31. V kontextu projednávané věci je pak nutno zdůraznit i to, že bylo postupováno dle § 51 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Naplnění podmínek podle § 129 odst. 3 stavebního zákona pro možnost dodatečného povolení stavby přitom musí být v řízení prokázáno nepochybně. K tomu soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 4 As 81/2013-24, podle kterého „...žádost stěžovatelky o dodatečné povolení stavby (pozn. soudu - správní orgány) posoudily z hlediska zákonných podmínek podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Dospěly přitom k závěru, že nebyla splněna již první kumulativní podmínka uvedená v § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neboť stavba stěžovatelky byla realizována v rozporu s Územním plánem města Brna. Jelikož bez splnění této podmínky nebylo možné stavbu dodatečně povolit, již tímto zjištěním postavily správní orgány najisto, že žádosti stěžovatelky nebude možné vyhovět, a to plně v souladu se zásadou materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud pak ve shodě s krajským soudem poukazuje na to, že správní orgány postupovaly v souzené věci zcela v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu, ... Toto ustanovení je projevem zásady procesní ekonomie, kdy v situaci, pokud správní orgán zjistil existenci skutečnosti znemožňující vyhovění žádosti, přičemž v souzené věci byl takovou skutečností rozpor stavby s Územním plánem města Brna, nemělo smysl zjišťovat, zda byly splněny podmínky další, neboť správní orgány by žádosti stěžovatelky nemohly vyhovět ani při splnění všech ostatních zákonných podmínek.“ V souvislosti s aplikací § 51 odst. 3 správního řádu je příležitým dále poukázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2017, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

č. j. 30 A 79/2017-67, v němž bylo vysloveno, že „[v] tomto ohledu je pak zároveň nerozhodné, zda a jaké požadavky na doplnění dokazování (...) uplatnil ve svých podáních žalobce. Je-li v daném případě stavební záměr v rozporu s územně plánovací dokumentací, a stavební úřad tuto skutečnost v rámci svých vyjádření bez pochybností potvrzuje, je nutno, aby ve věci konal a rozhodl, nikoli vyžadoval další podklady pro rozhodnutí (...), které se z tohoto pohledu jeví býti nadbytečnými.“ Stejně tak, lze zmínit i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2020, č. j. 5 A 21/2017-56, ve kterém bylo konstatováno, že „[v] situaci, kdy správní orgán zjistí existenci skutečnosti znemožňující vyhovění žádosti (v souzené věci byl takovou skutečností rozpor stavby s Územním plánem hl. m. Prahy), nemá smysl zjišťovat, zda byly splněny podmínky další, neboť správní orgány by žádosti žalobce nemohly vyhovět ani při splnění všech ostatních zákonných podmínek.“

32. Stavba specifikovaná žalobcem a) v jeho žádosti o dodatečné povolení stavby, umístěná na pozemku parc. č. XB v k. ú. X, přitom s přihlédnutím k platnému Územnímu plánu obce Bečov zjevně nebyla v souladu s jeho obsahem, neboť se nachází na ploše vymezené jako „vysoká zeleň“, a tedy vyhrazené pouze pro zeleň - stromořadí a keřový porost. Předmětná stavba tedy nesplňovala požadavek § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Z hlediska zásad procesní efektivity a hospodárnosti správního procesu tak v daném případě už nebyly prováděny žádné další důkazy a žádost byla podle § 51 odst. 3 správního řádu zamítnuta, jelikož byla v dosavadním průběhu řízení nade vši pochybnost prokázána relevantní skutečnost o nepřípustnosti žádosti žadatele a).
33. Za výše popsanych (specifických) okolností projednávané věci tedy soud přistoupil k hodnocení žalobní námitky stran nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobci spatřují v tom, že se stavební úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nezabýval podmínkami pro dodatečné povolení stavby a důkazy navrženými žalobcem a), přičemž nebyl uveden ani konkrétní územní plán (resp. jeho část), s nímž měla být předmětná stavba v rozporu. Žalovaný jako odvolací orgán poté dle žalobců neměl žádný z výše uvedených deficitů odůvodnění prvostupňového rozhodnutí odstranit.
34. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu platí, že se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
35. S odkazem na citované ustanovení správního řádu soud konstatuje, že z odůvodnění rozhodnutí musí být vždy zřejmé, z jakých skutkových zjištění správní orgán ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Správní rozhodnutí, které takovouto skutkovou a právní úvahu neobsahuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť nemůže plnit svou základní funkci, tedy osvětlit účastníkům řízení, na základě jakých skutečností bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v jeho výroku (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, nebo ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002-25). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

tedy vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

36. V souvislosti s předmětnou námitkou soud také poznamenává, že správní řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu představuje jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65). Jako jeden celek jsou tak vnímána všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29). Jak ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval formou právní věty ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25: „Úkolem odvolacího, resp. rozkladového orgánu, je zejména reagovat na odvolací, resp. rozkladové námitky (§ 89 odst. 2 věta druhá správního řádu z roku 2004). Z hlediska ekonomie řízení není vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů celek.“
37. K tomu je příležitým připomenout též fakt, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí není projevem nenaplněné subjektivní představy žalobce o tom, jak (podrobně) by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje napadené rozhodnutí přezkoumat (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, nebo ze dne 14. 1. 2022, č. j. 4 Azs 42/2020-49).
38. Vycházejí ze shora uvedeného je pak ve věci nutno konstatovat, že z napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakých skutkových zjištění žalovaný ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se též jednoznačně podává, proč žalovaný považoval námitky žalobce a) jako odvolatele za liché. K tomu lze odkázat zejména na str. 3 až 8 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný mj. srozumitelně popsal (pozn. soudu - nadto plně v souladu s výše citovanou judikaturou správních soudů), že „[j]elikož předmětná stavba nesplňuje podmínku uvedenou v ust. § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, tzn., že není v souladu s územním plánem obce, není důvodné se dále zabývat ostatními podmínkami stanovenými stavebním zákonem pro dodatečné povolení stavby. Jestliže záměr nesplňuje některou z podmínek pro vydání dodatečného povolení stavby stanovenou v ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona, které musejí být splněny současně, nemá smysl zjišťovat a dokazovat, zda splňuje podmínky další, protože jeho žádosti nemůže být tak jako tak vyhověno. Dle územního plánu obce Bečov je pozemek p.č. XB v k.ú. X, na kterém je předmětná stavba umístěna, vymezen jako plocha vysoké zeleně (tj. stromořadí, skupiny stromů). Přípustné využití této plochy je pouze vysoká zelen s funkcí izolačních pásů, tj. husté stromořadí s hustým keřovým podrostem. Větší zelené pásy u obytných celků je možno využít jako veřejnou zelen – parkovou úpravu. Jako nepřípustné využití uvádí územní plán obce ostatní neuvedené funkce. Z výše uvedeného vyplývá, že stavba společenské místnosti je se zohledněním platného územního plánu obce na pozemku p.č. XB v k.ú. X, tj. v ploše vysoké zeleně, nepřípustná. Předmětná stavba tedy nesplňuje požadavek ust. § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona a na základě této skutečnosti ji nelze dodatečně povolit. Stavební úřad tedy správně dle ust. § 51 odst. 3 správního řádu podanou žádost o dodatečné povolení stavby společenské místnosti zamítl. (...) Důvod pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby „Společenská místnost u rodinného domu čp. XA v obci X, část X“ na p.p.č. XB v k.ú. X, tj. nesoulad stavby s platným územním plánem obce Bečov, je natolik zřejmý (vycházejí z celého řízení a např. i z rozhodnutí odvolacího orgánu č.j. 434/UPS/2016-3, ze dne 20. 7. 2017), že o něm není pochyb.“ Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je tudíž dle soudu naprosto seznatelné, na základě jakých skutečností a z jakých konkrétních důvodů se správní orgány ve věci již nezabývaly dalšími podmínkami pro

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

dodatečné povolení dané stavby, jakož ani důkazy navrženými žalobcem a), které navíc žalobci v žalobě ani nijak nekonkretizovali, a je proto otázkou, o jaké důkazní prostředky se ve věci vůbec mělo jednat. Současně byl v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a stejně tak i v prvostupňovém rozhodnutí, zcela jasným způsobem konstatován nesoulad předmětné stavby s konkrétním územním plánem - tj. platným Územním plánem obce Bečov, a to se zřejmým poukazem na zahrnutí dotčeného pozemku do plochy „vysoké zeleně“ vymezené jak v jeho textové, tak i v grafické části.

39. Z hlediska přezkoumatelnosti lze tedy v této souvislosti jednoznačně vysledovat úsudek žalovaného, který v napadeném rozhodnutí srozumitelně zdůvodnil, jakým způsobem, z jakých důvodů a na základě jakých konkrétních skutečností a ustanovení zákona daný případ řešil. Ostatně žalobci spíše než s absencí úvah žalovaného ve smyslu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nesouhlasí právě s jeho vlastními závěry. Žalobci tedy zjevně polemizují s konkrétními závěry žalovaného ve věci, což však samo o sobě také svědčí o přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí.
40. Rovněž tak soud neshledal za důvodné značně obecné tvrzení, že se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce a), které se týkaly rozporu Územního plánu obce Bečov s Aktualizací č. 1 Politiky územního rozvoje ČR a dále se Zásadami územního rozvoje Ústeckého kraje, přičemž k tomu žalobci poukázali na obsah Zprávy o uplatňování Územního plánu Bečov z listopadu 2016.
41. K tomu soud předně uvádí, že se žalovaný k nadepsané argumentaci srozumitelně vyjádřil na str. 7 napadeného rozhodnutí. Zde zmínil, že tvrzení žalobce a) „je natolik nekonkrétní, že se jím KÚ ÚK, UPS nemůže podrobněji zabývat. Odvolatel neuvádí, v čem podle něj spočívá rozpor územního plánu obce Bečov s nadřazenou územně plánovací dokumentací. V Návrhu zadání územního plánu Bečov z dubna 2017 je uvedeno, že územní plán Bečov bude pořízen v souladu s požadavky vyplývajícími z Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje ČR, obdobně pak i s požadavky vyplývajícími ze Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje. Tento požadavek však nelze vnímat jako skutečnost, že aktuálně platný územní plán obce Bečov by s nadřazenou územně plánovací dokumentací byl v rozporu. Ačkoliv je v Návrhu zadání územního plánu Bečov uvedeno, že na základě požadavku občana obce projektant prověří při návrhu ÚP Bečov možnost zařazení pozemku p. č. XB k. ú. X do plochy „smíšená funkce (bydlení, služby, obč. vyb.), nelze dovozovat, že navržená změna bude skutečně schválena. Jak uvedeno již v rozhodnutí KÚ ÚK, UPS, č.j. 434/UPS/2016-3, ze dne 20. 7. 2017, přijetí návrhu na změnu územního plánu je úvodní etapou procesu pořizování nového územního plánu či jeho změny. Návrh na změnu tedy neznamená, že výsledný územní plán (jeho změna) bude obsahově plně korespondovat s obsahem zadání nebo navrhovanými změnami. Stavební úřad při posuzování souladu dodatečně povolované stavby s územním plánem obce musí vycházet z aktuálních a platných podkladů pro rozhodnutí, kterým je mj. platný územní plán obce Bečov, nikoli se zabývat možností, že v budoucnu bude dotčený pozemek územním plánem obce určen k jinému možnému využití. Navíc nelze předjímat, že k navrhované změně ÚP skutečně dojde.“ V daném případě proto nelze souhlasit ani s žalobním tvrzením, že se žalovaný nadepsanými námitkami vůbec nezabýval.
42. Soud se přitom ztotožňuje se závěrem žalovaného, že odvolací argumentace žalobce a) byla v tomto ohledu zcela nekonkrétní, neboť ten pouze obecně namítl rozpor Územního plánu obce Bečov s uvedenou nadřazenou územně plánovací dokumentací, aniž by však jím tvrzený nesoulad jakkoliv blíže vyložil, nadto s přímou vazbou právě k dotčené ploše (resp. pozemku). Poukázal-li žalobce a) v této souvislosti na obsah Zprávy o uplatňování územního plánu Bečov z listopadu 2016, pak je třeba předně upozornit na to, že zpráva Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

o uplatňování územního plánu zpracovaná ve smyslu § 55 odst. 1 stavebního zákona je obecně toliko nástrojem pořizovatele pro (pravidelné) vyhodnocení uplatňování toho kterého územního plánu. Součástí dané zprávy tedy mohou být pokyny pro zpracování změny územního plánu, popř. návrh pořízení nového územního plánu, nebo z ní může vyplynout, že pořídit změnu územního plánu není třeba. Ze žalobcem a) odkazované Zprávy o uplatňování územního plánu Bečov přitom vyplynula potřeba, při nejbližším pořizování územního plánu Bečov postupovat v souladu s Aktualizací č. 1 Politiky územního rozvoje a Zásadami územního rozvoje Ústeckého kraje, resp. uvést územně plánovací dokumentaci obce Bečov do souladu s nadřazenou (aktualizovanou) územně plánovací dokumentací a prověřit vymezení zastavěného území (mj. v kontextu žádosti občana o rozšíření zastavitelné plochy Z-P4 o pozemek parc. č. XB k. ú. X). Z výše popsaného požadavku pořizovatele, tj. že bude v rámci pořizování územního plánu (nově) třeba zejména respektovat v dokumentu vymezené republikové priority a požadavky Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje, však nebylo možno [ve světle blíže neurčené odvolací námítky žalobce a)] ve vztahu k dotčené ploše (pozemku), dovodit, že by byl v této části platný Územní plán obce Bečov v rozporu s odkazovanou nadřazenou územně plánovací dokumentací (konkrétně s její aktualizací), resp. že by byl ve věci neaplikovatelný či nezákonný. K tomu je případným znovu upozornit na již dříve citované judikáty správních soudů, jakož i na komentářovou literaturu, z níž plyne, že „[s]tavebník (vlastník) stavby musí také vždy prokázat soulad stavby s aktuální („platnou“) územně plánovací dokumentací; například není možné argumentovat stávajícím stavem v území ve prospěch nepovolené stavby, jestliže tato nepovolená stavba koliduje s budoucím využitím konkrétní lokality (pozemků) dle „platné“, již vydané územně plánovací dokumentace (viz rozsudek NSS ze dne 18.8.2014, č. j. 2 As 14/2013-51). Stejně tak ale stavebník (vlastník) „černé“ stavby nemůže argumentovat v její prospěch tím, že jednou bude v souladu s budoucí, zatím nevydanou územně plánovací dokumentací; přednost má vždy aktuální, „platná“, již vydaná územně plánovací dokumentace, kterou stavební úřad musí striktně dodržet.“ (viz Průcha, P., Gregorová, J. aj.: *Stavební zákon. Praktický komentář*, Nakladatelství Leges, Praha: 2017, k § 129). Na tomto místě lze poté souhlasit také s hodnocením žalovaného, že i přijetí návrhu na změnu územního plánu obce je teprve úvodní etapou procesu pořizování nového územního plánu či jeho změny. Návrh na změnu územního plánu tak ještě neznamená, že výsledný územní plán (či jeho změna) bude obsahově plně korespondovat s obsahem zadání nebo navrhovanými změnami. Dle hodnocení soudu tak stavební úřad a žalovaný při posuzování souladu předmětné dodatečně povolované stavby s územním plánem obce ve smyslu § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona museli vycházet z aktuálního a platného Územního plánu obce Bečov.

43. Vzhledem ke všemu shora popsanému tedy soud vyhodnotil, že namítanou vadou nepřezkoumatelnosti napadené rozhodnutí netrpí, přičemž shledal za zákonné i věcné posouzení projednávaného případu, resp. za vyvstalých okolností postup ve smyslu § 51 odst. 3 správního řádu.
44. Namítli-li žalobci také porušení zásady legitimního očekávání, podle které by správní orgány měly ve věcech se shodnými nebo obdobnými znaky postupovat a rozhodovat shodně, soud uvádí, že uplatnění této zásady nemůže být bezbřehé a nutit správní orgány k jednotnému rozhodování bez ohledu na další okolnosti či dokonce bez ohledu na možnou nesprávnost právního názoru dříve vysloveného tímž nebo jiným správním orgánem. Správní orgán se proto zásadně může odchýlit od své dosavadní správní praxe nebo od závěrů jiného správního orgánu rozhodujícího v obdobných věcech, pokud své rozhodnutí řádně zdůvodní (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 5. 2020, č. j. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

15 A 302/2017-41). V posuzované věci je však nutno zdůraznit fakt, že pokud žalobci poukázali konkrétně na rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2018, č. j. 321/UPS/2018-3, jímž bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 6. 2018, č. j. MnM/057785/2018/OSÚ/KŠ, o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení staveb „*Altán a hospodářská stavení v obci Bečov, část Zaječice*“ na pozemku parc. č. XD, XE v katastrálním území X, pak se jedná o rozhodnutí v namítané souvislosti zjevně nepřiléhavé. Ve zmíněném případě totiž žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu (nadto týkající se seznatelně jiných pozemků než aktuálně posuzovaného) zrušil z důvodu, že ten jeho odůvodnění opřel toliko o vyjádření odboru rozvoje a dotací Magistrátu města Most ze dne 9. 6. 2016 nemající charakter závazného stanoviska dotčeného orgánu, přičemž tak (na rozdíl od nyní projednávané věci) žalobkyni b) jako odvolatelce nepřednesl řádnou správní úvahu odůvodnění nesouladu územně plánovací dokumentace s dodatečně povolovanými stavbami. Stavební úřad tak musel v poukazované věci dle závěru žalovaného dodatečně povolované stavby posoudit přímo ve vztahu k platné územně plánovací dokumentaci pro obec Zaječice u Bečova, což však v řešené věci bylo učiněno, a to plně v souladu s judikaturou správních soudů, jak už bylo dříve konstatováno. Zdejší soud proto shledal, že postupem žalovaného v dané věci nedošlo k porušení § 2 odst. 4 správního řádu, resp. zásady legitimního očekávání.

45. Pro úplnost pak soud v tomto kontextu odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. II.ÚS 3966/19, v němž bylo konstatováno, že „...stěžovatelé zjevně zákon porušili a museli proto vyčkat, zdali dodatečně jejich stavba získá patřičné povolení, přičemž ovšem z ničeho nebylo lze dovozovat existenci skutečně věcně podloženého legitimního očekávání, že se tak stane. Není přitom pravda, že by mohli z průběhu řízení o dodatečném povolení stavby bez dalšího předpokládat, že toto získají.“ Stejně tak je možno zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37, podle kterého „[p]okud jde o námitky stěžovatelů, že postupem správních orgánů došlo k zásahu do principu legitimního očekávání, takové očekávání nemohlo stěžovatelům vzniknout již z toho důvodu, že stavební zákon vymezuje podmínky dodatečného povolení stavby dostatečně jasně a vyžaduje soulad s územním plánem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 9 As 342/2016-21). Znovu je třeba zdůraznit, že stěžovatelé nedisponovali žádným titulem v podobě územního rozhodnutí či stavebního povolení, na základě kterého by případně spoléhali na to, že oprávnění v něm udělené budou moci v budoucnu realizovat. Jak bylo již výše uvedeno, stavební úřad v rámci předmětného řízení musel posuzovat, zda tato stavba není umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací účinnou ke dni jeho rozhodnutí [§ 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona]. Jelikož dospěl k oprávněnému závěru, že tomu tak není, nemohl rozhodnout o dodatečném povolení stavby, neboť by tak rozhodl v rozporu se zákonem. Jiný postup by byl v rozporu se zásadou zákonnosti, podle které musí správní orgán postupovat v souladu s právními předpisy (§ 2 odst. 1 správního řádu).“
46. Z důvodů už dříve uvedených, jakož i v návaznosti na poslední citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, tudíž zdejší soud v předmětné věci neshledal porušení zásady legality ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu, ani naprosto nekonkrétně tvrzené porušení principu plynoucího z § 8 odst. 1 správního řádu.
47. Namítli-li dále žalobci značně neurčitým způsobem, že správní orgány nedbaly na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, pak dle hodnocení soudu zcela pominuli existenci veřejného zájmu na dodržování stavební kázně či zájmu na uvedení skutkového a právního stavu do souladu, přičemž veřejný zájem byl v tomto ohledu pro řešené území určen právě platným územním plánem obce. Jinak řečeno, veřejným zájmem bylo v rámci

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stavebního práva respektování požadavků stanovených stavebním zákonem, včetně všech jeho prováděcích předpisů, nikoliv svévolné využití dotčeného pozemku dle vlastních (soukromých) potřeb. V tomto ohledu soud doplňuje též odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 As 167/2012-70, z něhož se podává, že „stěžovatel sice zpochybňuje, že územní plán obce Dolní Břežany veřejný zájem skutečně zastupuje, jeho námitky směřující proti obsahu územního plánu ovšem nemohou být v nynějším řízení úspěšné. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o odstranění stavby a následné řízení o kasační stížnosti neslouží k posouzení veřejného zájmu na úpravě poměrů v území a k posouzení rovnováhy mezi veřejným zájmem na této regulaci a právy stěžovatele. Pro takové posouzení slouží řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s.“

48. Přisvědčit nelze žalobcům ani stran povšechné argumentace, že proti nim správní orgány postupovaly represivně, resp. že porušily zásadu vyjádřenou v § 6 odst. 2 správního řádu. S odkazem na dříve učiněný výklad jsou totiž tato tvrzení v dané věci naprosto nedůvodná. Soud si je samozřejmě vědom toho, že důsledky napadeného rozhodnutí mohou žalobcům způsobit jistou finanční újmu, nicméně pokud by před zahájením samotné stavby žalobce a) postupoval v souladu se zákonem, tj. řádně požádal o vydání územního rozhodnutí nebo územně plánovací informace, vyšel by najevo nesoulad plánované stavby s územním plánem obce v dané lokalitě. Pokud však žalobce a) realizoval stavbu bez stavebního povolení v místě, kde byla stavba umístěna v rozporu s Územním plánem obce Bečov, musel si být vědom možných negativních důsledků jeho protiprávního jednání, přičemž tak žalobci nyní nemohou tvrdit, že byla stavba realizována v souladu s příslušnými stavebními předpisy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 4 As 81/2013-24). Zdejší soud pak odkazuje též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 - 176, podle kterého „[p]rovádí-li stavebník stavbu v rozporu se stavebním povolením a následně požádá stavební úřad o její dodatečné povolení, musí v průběhu řízení o dodatečném povolení prokázat podmínky vyjmenované v § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., snažit se minimalizovat zásahy do práv a oprávněných zájmů dotčených osob a usilovat o dohodu ve sporných otázkách, vědom si svých předešlých pochybení“.
49. I v této části je přitom třeba uzavřít, že z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stran vypořádání námitek žalobce a) o porušení nadepsaných zásad obsažených ve správním řádu je možno jednoznačně vysledovat úsudek žalovaného, který na str. 7 až 8 napadeného rozhodnutí srozumitelně zdůvodnil, proč v posuzovaném případě neshledal právě žalobcem a) namítaná porušení uvedených principů.
50. V návaznosti na výše popsaná hodnocení tedy nelze konstatovat, že by v dané věci došlo k jednání správních orgánů v rozporu se stavebním zákonem a správním řádem, přičemž tak zdejší soud nemohl souhlasit s tím, že došlo k zásahu do práva žalobkyně b) vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nutno k tomu uvést, že vlastnické právo není absolutně neomezené. Naopak, připouští se omezení vlastnického práva zákonem, a to z důvodu ochrany veřejného zájmu a ochrany práv druhých (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2022, č. j. 10 As 312/2020-36). Podle názoru soudu správní orgány právě v tomto duchu v předmětném případě postupovaly, přičemž v rámci jejich rozhodování nevybočily z hranic vymezených právními předpisy. V řešené věci byl nicméně učiněný závěr toliko důsledkem stavební nekázně žalobce a). Nelze tak než konstatovat, že riziko spojené s realizací nepovolené stavby v sobě od počátku obsahovalo možný významný dopad do majetku vlastníka dotčeného pozemku a stavby.

51. S ohledem na vše výše uvedené tedy soud uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Soud tudíž žalobu v mezích žalobních bodů vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
52. Současně soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobci neměli ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, přičemž tento ani jejich náhradu nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Ústí nad Labem 1. února 2023

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu