



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka, soudkyně Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a soudce JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně:

obec Luštěnice

sídlem Boleslavská 171, Luštěnice

zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Davidem

sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: SMART QUALITY spol. s r. o., IČO: 285 21 536

sídlem Slezská 87, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2021, č. j. 156635/2021/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2021, č. j. 156635/2021/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 20 456 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Davida, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Magistrát města Mladá Boleslav (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 21. 7. 2021 rozhodnutí č. j. 56515/2021/SÚ/LuLh (dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“). Rozhodnutím o dodatečném povolení stavby stavební úřad osobě zúčastněné na řízení jakožto stavebnici dodatečně povolil stavební úpravy za účelem změny v užívání stavby *statek Luštěnice* na pozemcích p. č. st. XA, p. č. st. XB, p. č. st. XC, p. č. XD, p. č. XE, p. č. XF, p. č. XG a p. č. XH v katastrálním území L. (stejně jako všechny nemovité věci zmiňované dále v tomto rozsudku).
2. Žalobkyně se proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby odvolala, ale žalovaný je napadeným rozhodnutím potvrdil a její odvolání zamítl.
3. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a domáhala se, aby je soud zrušil.

Obsah žaloby a další vyjádření účastníků

4. Žalobkyně uvedla, že ji osoba zúčastněná na řízení coby stavebnice podvedla. Namísto školicího střediska s ubytováním pro školené, které se mělo realizovat podle uzavřené veřejnoprávní smlouvy, ve skutečnosti vznikla ubytovna pro 180 agenturních pracovníků, jejíž vybudování si stavebnice nechala dodatečně povolit. Proti tomu se žalobkyně brání a hájí zájmy občanů obce. Ubytovny tohoto druhu jsou totiž zdrojem sociálně patologických jevů (kriminalita, rušení veřejného pořádku, snížená bezpečnost, alkoholismus apod.), které si žalobkyně na svém území nepřeje, tím méně v centru obce a v těsné blízkosti školy a školky.
5. Žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí nijak nereflexuje skutečnost, že k provedení původního projektu *statku Luštěnice* byla dne 23. 5. 2017 uzavřena veřejnoprávní smlouva pod sp. zn. OStRM/8842/2017, která nahradila územní a stavební rozhodnutí. Osoba zúčastněná na řízení realizovala stavbu, která se od původního projektu podstatně liší, což se rozhodla řešit podáním žádosti o dodatečné povolení stavby. Takový postup je však v rozporu s právem, protože stavba byla umístěna a povolena veřejnoprávní smlouvou, kterou lze měnit nebo rušit pouze zákonem předvídaným způsobem – dohodou stran nebo žádostí o změnu stavby před jejím dokončením (srov. též usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82). Veřejnoprávní smlouva tvoří překážku věci rozhodnuté, která brání tomu, aby stavební úřad stavbu dodatečně povolil. Veřejnoprávní smlouva totiž nezakládá pouze právo stavebnice stavět, nýbrž také legitimní očekávání dotčených vlastníků sousedních pozemků a staveb, pokud jde o poměry v místě stavby. To vyplývá i z rozsudku NSS ze dne 11. 10. 2017, č. j. 6 As 182/2017-30, na který sice žalovaný odkazuje, ale interpretuje jej zcela mylně. Stavební úřad měl tedy řízení o dodatečném povolení stavby zastavit a pokračovat v řízení o jejím odstranění. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nemělo být vůbec vydáno a je nicotné.
6. Dále žalobkyně poukázala na to, že změny stavby jsou tak podstatné, že nebylo možné je schválit v režimu dodatečného povolení stavby. Správně mělo proběhnout nové územní řízení, jehož součástí by bylo i opatření nových souhlasů účastníků řízení. Jejich souhlas s novou stavbou (s její novou podobou) zcela chybí.

7. Žalobkyně nesouhlasí s náhledem žalovaného, že vybudováním stavby v těch částech, které nejsou v rozporu s veřejnoprávní smlouvou, bylo povolení zčásti konzumováno a řízení o dodatečném povolení stavby se už týká pouze těch částí, které byly postaveny v rozporu s povolením. Podle žalobkyně tvoří stavba jeden záměr, jeden celek, a jestliže ten byl podstatně změněn, musí být jako celek posouzena znovu. Podstatné změny se týkají zejména budovy C, která je i podle vyjádření stavebního úřadu ze dne 10. 3. 2020 zcela v rozporu s veřejnoprávní smlouvou, ale i budov A a B; stavební úřad však odchylky bagatelizuje. Navíc žalobkyně uzavřením veřejnoprávní smlouvy neodsouhlasila jen tvar a umístění stavby, ale především její účel.
8. Dále žalobkyně namítla, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Je totiž v rozporu se stavební uzávěrou, kterou vydala rada obce Luštěnice dne 7. 12. 2017 a která na území obce zakazuje stavební činnost směřující ke vzniku staveb ubytovacích zařízení včetně ubytoven. S tím se správní orgány nijak nevypořádaly. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti je, že stavební úřad neověřil účinky budoucího užívání stavby podle § 111 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“). A dále to, že stavební úřad nevypořádal námitku žalobkyně, že stavba byla provedena v rozporu s veřejnoprávní smlouvou, protože se její stávající podoba podstatně liší od toho, co bylo sjednáno. Přitom měl vycházet nikoli z toho, jak je stavba v projektové dokumentaci označena, nýbrž z její skutečné povahy. Stavba zjevně nebude sloužit pro dlouhodobé bydlení, nýbrž jako ubytovna.
9. Žalobkyně dále namítla, že žalovaný v odvolacím řízení neodstranil vady stanovisek dotčených orgánů (orgánů územního plánování, orgánů ochrany jednotlivých složek životního prostředí), která jsou nepřezkoumatelná, protože obsahují pouze obecné teze. Žalobkyně proti nim vznesla v odvolání podrobné námitky, ale nadřízené orgány dotčených orgánů na ně nereagovaly dostatečně konkrétně. Například žalobkyně tvrdila, že je stavba v rozporu s úkoly a cíli územního plánování, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře.
10. Dále žalobkyně namítla, že účastníci neměli v řízení rovné postavení. Zatímco osobě zúčastněné na řízení stavební úřad opakovaně vycházel vstříc, prodlužoval jí lhůty k doplnění podkladů a řízení za účelem odstranění vad přerušoval [ač to § 111 odst. 3 stavebního zákona nedovoluje, protože by se tím zcela vyprázdnil smysl kontroly úplnosti projektové dokumentace podle § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] a byl jí všestranně nápomocný, k žalobkyni přistupoval nevstřícně. Neposkytl jí kopii projektové dokumentace (žalobkyně tak musela podat námitky, aniž měla k dispozici kompletní podklady) a neprodloužil jí lhůtu k podání námitek (dokonce na žádost nijak nereagoval). Jedná se přitom o složitou věc a stavba může zásadně ovlivnit podobu obce a její fungování, což měl stavební úřad při svém postupu ve vztahu k žalobkyni zohlednit (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2013, č. j. 8 A 135/2013-38). Dále stavební úřad pochybil tím, že k podání námitek vyzval účastníky dvakrát (dne 22. 10. 2020 a poté dne 4. 5. 2021), čímž řízení také dvakrát koncentroval, což je nepřípustné. Dalším podstatným porušením procesních předpisů je, že úřední osoba, která řízení vedla, zpočátku nesplňovala kvalifikační požadavky vyžadované § 13a stavebního zákona.
11. Stavební úřad se podle žalobkyně dopustil i dalších porušení procesních předpisů. Dne 27. 5. 2021 provedl prohlídku stavby, aniž k ní přizval žalobkyni. Ohledání stavby je přitom provedením důkazu a účastníci řízení mají právo se jej zúčastnit. Žalobkyně se o jejím konání dozvěděla náhodou při nahlížení do správního spisu a předem písemně sdělila, že se

jí hodlá zúčastnit. Ovšem stavební úřad ji na místě z účasti vyloučil a ochranka osoby zúčastněné na řízení jí vstup do objektu neumožnila. Žalobkyně se nemohla ani vyjádřit k protokolu, který o tom byl sepsán. Tento protokol je navíc označen jako protokol z ústního jednání spojeného s ohledáním na místě. Postup stavebního úřadu je tedy zmatečný, protože účastníky pozval k provedení důkazu a následně uvedl, že šlo o ústní jednání. Žalobkyně měla právo účastnit se obou těchto úkonů. Žalovaný se následně snažil protiprávní postup stavebního úřadu omluvit odkazem na opatření spojená s pandemií onemocnění covid-19. Protipandemická opatření však nemohou tento postup zdůvodnit – v létě roku 2021 byla situace klidná a na prohlídce stavby, která se zčásti odehrávala venku, by bylo maximálně 5 osob. Současně žalobkyně poukazuje na to, že dne 14. 6. 2021 se bez zřetele k protipandemickým opatřením konalo ústní jednání za účasti asi 20 lidí v uzavřené místnosti.

12. Žalobkyně si nechala zpracovat znalecký posudek L. B., z něhož vyplynulo, že projektová dokumentace je v rozporu se stavebním zákonem a různými podzákonnými předpisy. Tento posudek předložila stavebnímu úřadu, ale ten na závěry znalce nereagoval.
13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě připomněl, že žalobkyně jakožto obec může v řízení o dodatečném povolení stavby uplatňovat jen námitky k ochraně zájmů obce a svých občanů. U většiny námitek vůči projektové dokumentaci a vůči procesnímu postupu stavebního úřadu tato souvislost není zřejmá. Dále žalovaný uvedl, že osoba zúčastněná na řízení provedla část stavby v souladu s veřejnoprávní smlouvou, ta je již konzumována a nelze ji nyní přezkoumávat. Námitky směřující vůči ní jsou nedůvodné. Řízení se vede jen o těch částech stavby, které byly postaveny v rozporu s tím, co bylo povoleno – tj. dílčí úpravy budovy C související se změnou jejího využití ze skladu na bytový dům. Řízení o dodatečném povolení stavby představovalo jedinou procesní možnost jak situaci řešit. Žalobkyni nebylo odepráno poskytnutí kopie projektové dokumentace. Bylo tomu právě naopak, jak je zjevné i ze znaleckého posudku B., který se k projektové dokumentaci podrobně vyjadřuje. Není ovšem jasné, jak se mohou namítané vady stavby (týkající se zejména jejího vnitřní uspořádání – nedostatečná plocha pokojů či šířka chodeb, kapacita hygienických zařízení) dotknout zájmů obce a jejích občanů. Navíc předmětem řízení o dodatečném povolení stavby byly jen změny provedené oproti schválené veřejnoprávní smlouvě (drobné změny dispozice, jinak řešená okna apod.). Žalovaný se dále vyjádřil k některým námitkám vysloveným ve znaleckém posudku. Rozhodnutí o dodatečném povolení nebylo vydáno v rozporu se stavební uzávěrou, protože jeho předmětem nebyl vznik ubytovacího zařízení (v budově C je bytový dům), ani nových ubytovacích prostor nad rámec těch, které byly žalobkyní schváleny podpisem veřejnoprávní smlouvy (v budově A jde jen o drobné změny, které povolené využití nijak nemění). Žalovaný se nedopustil žádného z vytýkaných procesních pochybení. Že se žalobkyně nemohla účastnit ohledání místa stavby, bylo odůvodněno protipandemickými opatřeními; se zjištěními stavebního úřadu se posléze seznámila. Stavební deník není povinným důkazem v řízení o dodatečném povolení stavby. Vstřícný přístup stavebního úřadu ke stavebnici je projevem základních zásad správního řízení. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
14. Žalobkyně v replice uvedla, že je oprávněna k vznesení všech námitek, které uplatnila. Zastupuje totiž své občany, kteří v centru obce ubytovnu nechtějí. Dále žalobkyně nesouhlasí s pojetím prezentovaným žalovaným, že předmětem řízení jsou pouze změny stavby provedené oproti veřejnoprávní smlouvě, která je již „konzumována“, a proto se nyní nelze domáhat jejího dodržování. Žalobkyně má nadále zájem na dodržení

veřejnoprávní smlouvy a na tom, aby stavba vznikla ve sjednané podobě. Pokud jde o závěr znaleckého posudku, že je projektová dokumentace v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, měl jej žalovaný vyvrátit v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nikoli až ve vyjádření k žalobě.

15. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobkyně chápe oprávnění uplatňovat námitky (§ 89 odst. 4 stavebního zákona) příliš široce. Zájmu obce ani jejích občanů se nijak nedotýká údajný rozpor stavby s obecnými požadavky na výstavbu, tím spíše zaměřuje-li se žalobkyně na detaily typu zajištění bezpečného přístupu na střechu objektu nebo počet stupňů schodiště. Žalobkyně není obecnou dohlížitelkou nad dodržováním stavebně technických předpisů. Dále osoba zúčastněná na řízení nesouhlasí s tím, že by veřejnoprávní smlouvu bylo možné změnit pouze se souhlasem stran a že představuje překážku pro řízení o dodatečném povolení stavby. To vyplývá i z rozsudku NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 151/2018-28. Je na stavebnici, zda si přeje projednat změnu veřejnoprávní smlouvy, nebo postupovat podle některého z řízení předvídaných stavebním zákonem. Osoba zúčastněná na řízení navrhl, aby soud žalobu zamítl.
16. Žalobkyně v dalším vyjádření dále rozvedla své úvahy o rozsahu její aktivní legitimace v tom směru, že je jistě v jejím zájmu a zájmu jejích občanů, aby na jejím území vznikaly jen stavby, jež jsou v souladu s obecnými požadavky na výstavbu a s vydanými veřejnoprávními povoleními. NSS v rozsudcích ze dne 19. 11. 2020, č. j. 4 As 151/2018-28, a ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 182/2017- 25, sice uvedl, že je možné v případě stavby umístěné a povolené veřejnoprávní smlouvou podat žádost o povolení změny stavby před dokončením, to je však možné pouze před zahájením prací. Poté, co osoba zúčastněná na řízení přistoupila k nepovoleným změnám stavby, už žádost o změnu stavby před dokončením podat nelze.
17. Osoba zúčastněná na řízení v dalším vyjádření sdělila, že si vyžádala informace od Policie České republiky o počtu policejních zásahů ve *statku Luštěnice* a o důvodech, pro které tam policie zasahovala, od počátku roku 2020 dosud. Podle odpovědi policie v uvedeném termínu nezasahovala ani jednou. Tvrzení žalobkyně, že jde o místo s větším výskytem sociálně patologických jevů, je tedy zcela nepodložené.
18. V dalším vyjádření osoba zúčastněná na řízení podotkla, že žalobkyně chápe svou roli příliš široce a překračuje tím svou pravomoc, neboť v právním státě lze veřejnou moc vykonávat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Práv jejích občanů se dodržování obecných požadavků na výstavbu nijak nedotýká. V objektu ostatně nebude umístěna žádná ubytovna, jde o bytový dům. Nesouhlasí ani s přesvědčením žalobkyně, že je veřejnoprávní smlouva nezměnitelná. K citované judikatuře poznamenala, že pokud žalobkyně ve shodě s NSS připouští, že je možné změnit veřejnoprávní smlouvu rozhodnutím o povolení změny stavby před jejím dokončením, pak není jasné, proč odmítá, že by mohla být změněna rozhodnutím o dodatečném povolení stavby. Rozsudek ve věci sp. zn. 6 As 182/2017 se navíc týkal situace, kdy se stavebník domáhal změny předmětu veřejnoprávní smlouvy a zániku jejích účinků.
19. Žalobkyně v dalším vyjádření namítla, že argumentace osoby zúčastněné na řízení údaji získanými od Policie České republiky je zavádějící. Žalobkyně pokládá existenci ubytovny pro dočasné pracovníky za rizikovou pro celé území obce, protože sociálně patologické jevy a obecná kriminalita nebudou přítomny jen v ubytovně, která nadto dosud není

kolaudována, a nikdo by v ní tedy bydlet neměl. Ze zkušenosti žalobkyně ví, že v obcích, kde jsou ubytovny umístěny, se tyto negativní jevy projevují zejména ve veřejném prostoru, v místech s vyšší koncentrací lidí (restaurace, koupaliště atd.). Žalobkyně nesouhlasí ani s názorem osoby zúčastněné na řízení, že veřejnoprávní smlouvu je možno změnit v režimu dodatečného povolení stavby. Zákon to nedovoluje (ve veřejném právu nelze argumentovat tím, že zákon určitý postup nezakazuje) a nepřipouští to ani judikatura. Navíc by to zcela popřelo smysl veřejnoprávní smlouvy, protože jakoukoli dohodu (resp. souhlas) by bylo možné obejít v navazujícím správním řízení.

20. V dalším vyjádření žalobkyně zopakovala argumentaci týkající se nezměnitelnosti veřejnoprávní smlouvy a nemožnosti vydat rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Dále navrhl, aby soud provedl důkaz ohledáním stavby, čímž se prokáže, že se fakticky realizuje stavba ubytovny.
21. Osoba zúčastněná na řízení v dalším vyjádření připomněla, že prevence kriminality v Luštěnicích nemá žádnou souvislost s právě posuzovanou věcí. Dále osoba zúčastněná na řízení ocitovala podstatné části rozsudku NSS ve věci sp. zn. 6 As 182/2017, z nichž dovozuje, že i v případě, že byla stavba umístěna a povolena veřejnoprávní smlouvou, lze vydat rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Žalobkyně se mylí, pokud z argumentace NSS dovozuje opak.
22. Ve svém posledním vyjádření osoba zúčastněná na řízení nad rámec již řečeného uvedla, že s. ř. s. institut místního šetření ani ohledání místa nezná. Soud musí vycházet ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), takže ohledání stavby v její současné podobě není potřeba.
23. Žalobkyně ve svém posledním vyjádření nad rámec již řečeného uvedla, že pokud by bylo možné po uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, jistě by to bylo řečeno v zákoně nebo v judikatuře. Žalobkyně odmítla, že by bylo možné na daný případ vztáhnout závěry vyslovené NSS ve vztahu k vydání rozhodnutí o změně stavby umístění a povolené veřejnoprávní smlouvou před dokončením.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

24. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Dne 17. 3. 2020 požádala osoba zúčastněná na řízení (stavebnice) o dodatečné povolení stavby spojené se změnou užívání objektu. K žádosti přiložila upravenou projektovou dokumentaci. Z ní vyplývá, že veřejnoprávní smlouva stanovila, že v objektu SO.01 (objekt A) bude školicí zařízení pro svářeče s ubytováním a v objektu SO.02 (objekt C) skladovací prostory. Žádost o dodatečné povolení se nijak nemění rozsah staveb (zastavěnost, objem), ani způsob jejich napojení na veřejnou infrastrukturu. Mění se účel užívání objektu A, kde bude nadále školicí zařízení, ovšem bez specifického zaměření, s ubytováním, a účel užívání objektu C, kde bude bytový dům (26 bytů a 4 ateliéry). Kapacita ubytovacího zařízení v objektu A je 46 ubytovacích jednotek po max. dvou lůžkách, tj. 92 osob, kapacita bytového domu v objektu C je 26 bytů pro 78 osob a 4 ateliéry užívané jako kanceláře pro 8 osob, celkem tedy bude objekty užívat 178 osob. Vznikne také 30 nových parkovacích stání. Nový účel není podle projektové dokumentace v rozporu se stavební uzávěrou, která na území obce Luštěnice zakazuje vznik ubytovacích zařízení.

25. Dne 11. 5. 2020 stavební úřad řízení přerušil a vyzval stavebnici k doplnění podkladů žádosti. Stavebnice požádala o prodloužení lhůty a dne 24. 8. 2020 podklady doplnila. Z těchto podkladů je podstatné závazné stanovisko Magistrátu města Mladá Boleslav, odboru stavebního a rozvoje města, jakožto orgánu územního plánování, který určil, že záměr je přípustný a obecně konstatoval, že se nachází v zastavěném území a je v souladu s Politikou územního rozvoje (PÚR), se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje (ZÚR) a s cíli a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 a § 19 stavebního zákona.
26. Dne 22. 10. 2020 oznámil stavební úřad zahájení řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby a vyzval účastníky k uplatnění námitek. Žalobkyně – poté, co jí byla poskytnuta ta část projektové dokumentace, s jejíž poskytnutím stavebnice souhlasila – podala námítky. Shodně jako v žalobě argumentovala, že by mělo být řízení zastaveno pro překážku věci rozhodnuté, že je stavební úřad vůči stavebnici příliš vstřícný, že žalobkyni neposkytl kompletní projektovou dokumentaci, že jsou předložená závazná stanoviska nanejvýš obecná, a tudíž nepřezkoumatelná. To se týká zejména stanoviska orgánu územního plánování, který se nijak nevyjádřil k tomu, že se realizuje ubytovna (to lze usoudit z velikosti a dispozice pokojů v „bytech“) pro 180 lidí, která přinese riziko sociálně patologických jevů. To je v rozporu se snahou o udržení příznivého životního prostředí, sociální soudržností a kvality života obyvatel, jež je vlastní ZÚR a cílům územního plánování. Záměr je rovněž v rozporu s vydanou stavební uzávěrou, protože „byty“ v objektu C bez ohledu na své označení neodpovídají požadavkům na trvalé bydlení a obecným požadavkům na výstavbu (příliš mnoho malých a dispozičně nevhodných bytů na malém prostoru, místnosti jsou příliš malé, záchod je přístupný z obytné místnosti apod.). Je evidentní, že ve skutečnosti nejde o byty, ale o ubytovnu.
27. Dne 20. 1. 2021 stavební úřad vyzval stavebnici k dalšímu doplnění podkladů a řízení přerušil a poté přerušení řízení na žádost stavebnice ještě prodloužil. Dne 7. 4. 2021 stavebnice doplnila další podklady a stavební úřad pokračoval v řízení. Souběžně probíhala snaha žalobkyně získat kopii kompletní projektové dokumentace. Stavební úřad její poskytnutí rozhodnutím ze dne 10. 2. 2021 částečně odmítl, což odůvodnil tím, že žalobkyně dostatečně nevysvětlila, k čemu ji potřebuje, a tím, že stavebnice s poskytnutím nesouhlasila. Po telefonické konzultaci s nadřízeným správním orgánem, který tento postup označil za vadný, stavební úřad předchozí rozhodnutí dne 22. 3. 2021 v režimu autoremedury zrušil a dne 20. 5. 2021 žalobkyni poskytl kopii projektové dokumentace v listinné podobě.
28. Dne 29. 4. 2021 oznámil stavební úřad usnesením stavebnici, že dne 27. 5. 2021 provede ohledání stavby. Při nahlížení do spisu se o tom dozvěděla žalobkyně, která dne 20. 5. 2021 podáním sdělila, že se tohoto úkonu také zúčastní. Dne 27. 5. 2021 se ohledání stavby skutečně konalo, avšak podle protokolu z něj pořízeného se jej žalobkyně neúčastnila. Stavební úřad při něm pořídil fotodokumentaci a konstatoval, že odchylky od projektové dokumentace jsou jen nepodstatné. Dne 10. 6. 2021 založila žalobkyně do spisu prohlášení o tom, jak ohledání stavby proběhlo. Podle něj pracovnice stavebního úřadu její zástupce z účasti na tomto úkonu protiprávně vyloučila a – ačkoli jim to přislíbila – neumožnila jim ani seznámit se bezprostředně poté s protokolem, ani se k němu vyjádřit. Zástupce žalobkyně následně vyvedla ochranka stavebnice.
29. Dne 7. 6. 2021 vložila stavebnice do spisu další podklady a dne 14. 7. 2021 se konalo ústní jednání, k němuž byli tentokrát pozváni všichni účastníci řízení a které se odehrálo ve vypjaté atmosféře. Žalobkyně vesměs zopakovala námítky vůči dodatečně povolované

stavbě, vznesla námitku podjatosti vůči pracovním stavebnímu úřadu, vytkla stavebnímu úřadu všechna procesní pochybení, jichž se měl dopustit, a stavebníci její jednání, které podkládá za nepoctivé.

30. Dne 21. 7. 2021 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, jímž stavbu dodatečně povolil. Po stručné rekapitulaci průběhu řízení konstatoval, že projektová dokumentace je v souladu se stanovisky dotčených orgánů. K námitkám žalobkyně uvedl, že obec může uplatňovat jen ty námitky, jimiž hájí zájem obce a jejích občanů (§ 89 odst. 4 stavebního zákona). Veřejnoprávní smlouva, již byla stavba umístěna a povolena, je platná. Část stavby byla vybudována v souladu s ní, část nikoli. Stavební zákon nevylučuje užití institutu dodatečného povolení stavby u staveb, které byly umístěny a povoleny veřejnoprávní smlouvou. Rozsudek NSS ve věci sp. zn. 6 As 182/2017 se týká jiné situace. Pokud dodatečně povolovaná stavba vyžaduje územní rozhodnutí, což je právě tento případ, postupuje stavební úřad přiměřeně podle § 90 stavebního zákona. Stavebnímu úřadu nepřísluší zpochybňovat obsah závazných stanovisek. Po dotčených orgánech nelze požadovat, aby se v nich vypořádaly se všemi aspekty, které by mohly vyvolat zásah do některého z chráněných zájmů. Stavební úřad také odmítl, že by se dopustil jakýchkoli procesních pochybení. Zejména připomněl, že žádný právní předpis nezakládá žalobkyni právo získat projektovou dokumentaci v elektronické podobě, ani se účastnit ohledání stavby, jestliže s tím vlastník nesouhlasí.
31. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně odvolala. V odvolání argumentovala shodně jako v žalobě. Tvrdila, že prvostupňové rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno a řízení mělo být zastaveno pro překážku věci rozhodnuté. Záměr je třeba posoudit podle jeho skutečné povahy a nikoli podle jeho označení; pak je zjevně v rozporu se stavební uzávěrou a s cíli a úkoly územního plánování. Žalobkyně dále vznesla řadu námitek týkajících se porušení procesních pravidel – poukázala na dvojí lhůtu pro podání námitek, opakované přerušení řízení a doplňování projektové dokumentace, ohledání stavby bez přítomnosti žalobkyně a nevypořádání námitek podjatosti. Dne 4. 11. 2021 založila žalobkyně do spisu znalecký posudek B., podle něhož je umístěvaná stavba v mnoha ohledech v rozporu s podzákonnými právními předpisy upravujícími technické požadavky na stavby.
32. Žalovaný v odvolacím řízení opatřil mj. potvrzení závazného stanoviska orgánu územního plánování od Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu. I ten konstatoval, že záměr je v souladu s politikou územního rozvoje i zásadami územního rozvoje a – jelikož obec Luštěnice nemá územní plán – také v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Upozornil, že posoudit soulad se stavební uzávěrou je úkolem stavebního úřadu, resp. žalovaného. Dne 27. 12. 2021 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl. Ztotožnil se s argumentací stavebního úřadu a k odvolacím námitkám uvedl, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo vedeno a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Zákon nevyžaduje, aby žalobkyně vyslovila souhlas s podobou dodatečně povolované stavby. Spisový materiál měli účastníci k dispozici po celou dobu řízení a dne 20. 5. 2021 pořídil stavební úřad žalobkyni kopii projektové dokumentace. Žalobkyně jako obec může uplatňovat pouze námitky, jimiž hájí zájmy své a svých občanů. Námitky ohledně nejružnějších drobných rozporů stavby s obecnými požadavky na výstavbu, jak jsou popsány v posudku B., nejsou relevantní. Dodatečně povolovaná stavba není v rozporu se stavební uzávěrou, protože podle žádosti nevzniká žádné ubytovací zařízení a

stavební úřad nemůže dovozovat, že bude stavba užívána jinak. Stavební úřad klade na dodatečné povolení stavby stejná kritéria jako pro řádné povolení (resp. umístění) stavby, nemůže vznášet přísnější ani mírnější požadavky. Stavebník musí tvrdit a prokázat, že dodatečně povolovaná stavba odpovídá požadavkům stavebního zákona, obecným požadavkům na výstavbu a že je v souladu s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. To stavebnice v právě posuzované věci splnila. Stavební úřad se žádných procesních pochybení nedopustil. Nápomocný přístup vůči stavebnici je jeho povinností. Vyloučení některých účastníků řízení z ohledání stavby není nezákonné, protože kvůli pandemii onemocnění covid-19 nebylo shromažďování více osob ve vnitřních prostorách žádoucí.

Posouzení žaloby soudem

Splnění podmínek řízení

33. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Proto žalobu věcně projednal. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.

Dodatečné povolení stavby vybudované v rozporu s veřejnoprávní smlouvou není porušením zásady ne bis in idem

34. Soud musel nejprve zodpovědět otázku, zda je možné v situaci, kdy byla stavba umístěna a povolena veřejnoprávní smlouvou a následně zrealizována v jiné než povolené podobě, s úspěchem požádat o dodatečné povolení stavby.
35. Veřejnoprávní smlouvy jsou obecně upraveny v § 159 až § 170 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní řád rozlišuje několik druhů veřejnoprávních smluv, pro účely nyní posuzované věci jsou relevantní pouze ustanovení týkající se subordinační veřejnoprávní smlouvy, tedy smlouvy uzavřené podle § 161 správního řádu. Podstatou subordinační veřejnoprávní smlouvy je, že namísto vrchnostenského rozhodnutí vydaného správním orgánem dojde mezi správním orgánem a žadatelem k uzavření dohody (tj. dvoustranného právního jednání založeného na dobrovolné ofertě a akceptaci), která svými účinky rozhodnutí nahradí. Zvláštní úpravu veřejnoprávních smluv obsahuje stavební zákon, podle jehož § 78a může stavební úřad uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Podle § 116 odst. 1 stavebního zákona může veřejnoprávní smlouva o provedení stavby nahradit též stavební povolení.
36. Veřejnoprávní smlouva nahrazující společné rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení představuje ve srovnání s klasickým rozhodnutím zjednodušený postup, který správní řád a stavební zákon nabízí. Oproti rozhodnutí přináší všem zúčastněným určité výhody – věc je vyřízena rychleji, bez formalizovaného správního řízení, sousedé mohou výměnou za souhlas uplatnit určitý vliv na podobu stavby. Přes tyto odlišnosti od správního rozhodnutí a všechny podobnosti se soukromoprávní smlouvou by ovšem bylo chybou pokládat tuto veřejnoprávní smlouvu za něco více, než čím skutečně je – náhradou jednoho konkrétního rozhodnutí (v daném případě společného povolení, kterým se stavba

umísťuje a povoluje). Porušení veřejnoprávní smlouvy tak má obdobné důsledky jako nedodržení rozhodnutí vydaného vrchnostensky stavebním úřadem.

37. Uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující společné povolení nevylučuje následné užití institutů stavebního zákona sloužících k řešení situací, kdy si stavebník přeje záměr změnit (žádost o změnu stavby před dokončením), nebo kdy se od něj odchýlí (řízení o odstranění stavby, případně o jejím dodatečném povolení). Žalobkyně se mylí, pokud má za to, že tyto postupy podle stavebního zákona nejsou v právě posuzované věci přípustné. Stavební zákon jejich užití nevylučuje. A nestanoví pro popsané situace ani žádné jiné postupy, takže pokud by žalobkyně měla pravdu, stavební zákon by postrádal nástroje pro řešení situací, kdy si stavebník přeje záměr změnit nebo veřejnoprávní smlouvu nedodrží. Cílem zákonodárce jistě nebylo vytvořit takovou mezeru v právu.
38. Jak už bylo řečeno, veřejnoprávní smlouva nahrazuje jedno konkrétní rozhodnutí. A přestože uzavření veřejnoprávní smlouvy souhlas sousedů vyžadovalo, dojde-li k zahájení některého z uvedených řízení (rozhodnutí v nich veřejnoprávní smlouvou ani nahradit nelze), mají v nich sousedé opět postavení „pouhých“ účastníků řízení, kteří mohou uplatnit námitky a jiná svá procesní práva, ale jejichž souhlas s výsledkem není nezbytnou podmínkou pro vydání pozitivního rozhodnutí.
39. Žalobkyně i osoba zúčastněná na řízení ve svých vyjádřeních odkazují na rozsudky NSS (zejména na rozhodnutí ve věci sp. zn. 6 As 182/2017 a též ve věci sp. zn. 4 As 151/2018), v nichž se NSS zabýval tím, zda je možné v případě stavby umístěné a povolené veřejnoprávní smlouvou vydat namísto ní pro část stavby územní rozhodnutí. Ve věci sp. zn. 6 As 182/2017 byl veřejnoprávní smlouvou umístěn a povolen soubor staveb – rodinný dům s několika dalšími drobnými stavbami (oplocení, parkovací stání, přístřešek atd.). Stěžovatel se po zahájení stavby rozhodl, že si přeje realizovat některé z těchto dalších staveb jinak a některé vůbec. Oznámil tedy stavebnímu úřadu, že od veřejnoprávní smlouvy zčásti jednostranně odstupuje a podal žádost o umístění některých staveb v nových parametrech. Stavební úřad mu vyhověl a stavby umístil, ale odvolací správní orgán a posléze i krajský soud a NSS dospěly k závěru, že jde o nepřipustné dvojí rozhodování v téže věci – do území byla umístěna stavba veřejnoprávní smlouvou, takže je již regulováno a umístit do něj další stavbu není možné. Veřejnoprávní smlouvu tímto způsobem zrušit nelze, ledaže je to v ní výslovně sjednáno. Lze upustit od záměru umístěného a povoleného veřejnoprávní smlouvou, avšak nikoli zčásti (pouze od záměru jako celku) a pouze předtím než byla stavba zahájena. Za správný postup v popsané situaci naopak NSS označil buď změnu uzavřené veřejnoprávní smlouvy, nebo – v případě nesouhlasu sousedů – podání žádosti o změnu stavby před jejím dokončením. Ve věci sp. zn. 4 As 151/2018 se jednalo o shodnou situaci a NSS své závěry zopakoval.
40. Soud shrnuje, že v odkazovaných věcech NSS řešil situaci, kdy se stavebník po zahájení stavby pokusil dosáhnout změny záměru sjednaného veřejnoprávní smlouvou. Zvolil k tomu ale špatnou cestu, jejímž výsledkem byla nepřipustná existence dvou rozhodnutí vydaných v téže věci – část stavby byla umístěna územním rozhodnutím, ačkoli v daném území již byla stavba umístěna veřejnoprávní smlouvou. Na jednom místě by tak byly umístěny dvě stavby.
41. V právě posuzované věci však došlo k jiné situaci, a proto nejsou závěry NSS vyslovené v odkazovaných věcech použitelné. Osoba zúčastněná na řízení (stavebnice) se také rozhodla, že vybuduje stavbu odchylně od toho, co jí bylo veřejnoprávní smlouvou

povoleno, ale svou situaci neřešila předem, jako to učinili stavebníci v odkazovaných věcech. Nepokusila se ani požádat o umístění stavby v jiných parametrech (což by podle závěrů NSS nemohlo vést k úspěchu), ani o změnu veřejnoprávní smlouvy, ani o změnu stavby před jejím dokončením (což jsou postupy, které NSS pro danou situaci označil za správné). Osoba zúčastněná na řízení zvolila postup rozporný se stavební kázní, neboť vybudovala stavbu v rozporu s veřejnoprávní smlouvou. Šlo přitom o rozpor zcela zásadní, zejména v objektu C, který byl podle veřejnoprávní smlouvy skladištěm, ale podle projektové dokumentace k dodatečnému povolení je bytovým domem.

42. Žalobkyně má pravdu, že osoba zúčastněná na řízení byla z veřejnoprávní smlouvy oprávněna vybudovat stavbu jen v té podobě, v jaké byla odsouhlasena. To se nestalo. Ale žalobkyně se mylí, pokud se domnívá, že stavební úřad mohl osobu zúčastněnou na řízení přinutit k tomu, aby stavbu v této podobě skutečně zrealizovala. K tomu mu stavební zákon nedává žádné nástroje. Jestliže stavební úřad zjistí, že stavba byla vybudována v rozporu s tím, co bylo povoleno (a v této situaci je už lhostejno, zda se tak stalo veřejnoprávním povolením, nebo veřejnoprávní smlouvou) je povinen zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona. Stavební zákon však stavebníku umožňuje pokusit se ještě v řízení o odstranění stavby provedené změny zpětně legalizovat. Každý stavebník (opět bez ohledu na to, na základě jakého právního titulu stavbu v její původní povolené podobě prováděl) totiž může požádat o dodatečné povolení stavby. V něm stavební úřad zkoumá, zda jsou naplněny podmínky pro povolení stavby v její nové podobě, resp. podle situace i pro její umístění do území. Pokud ano, stavbu dodatečně povolí. (K tomu, jak si s těmito požadavky poradily správní orgány v právě posuzované věci, se soud vyjádří dále.) Pokud stavbu dodatečně povolit nelze, stavební úřad žádost zamítne a pokračuje v řízení o její odstranění (případně odstranění její nepovolené části). Pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby může stavební úřad vynutit, není-li ve stanovené lhůtě splněno dobrovolně.
43. V případě vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby se tedy nejedná o dvojí rozhodnutí v téže věci. Předmětem veřejnoprávní smlouvy bylo umístění a vybudování stavby ve sjednané podobě. To bylo zčásti konzumováno tím, že stavebnice stavbu realizovala, pokud byla v souladu s veřejnoprávní smlouvou. Předmět řízení o odstranění stavby určil stavební úřad tím, že označil nepovolené části stavby a uložil stavebnici, aby je odstranila. A předmět řízení o dodatečném povolení vymezila stavebnice žádostí o dodatečné povolení stavby, již stavební úřad nařídil odstranit (tj. její část). Takže o té části stavby, o jejíž dodatečném povolení se řízení vede, se rozhoduje vůbec poprvé.
44. Soud uzavírá, že zákon v případě řízení podle § 129 stavebního zákona nestanoví žádné odchylky ani omezení pro stavby, které byly umístěny a povoleny veřejnoprávní smlouvou. Postupuje se shodně jako v případě staveb, které byly umístěny a povoleny společným povolením (nebo územním rozhodnutím a stavebním povolením). Pokud stavebník veřejnoprávní povolení částečně konzumuje (zčásti vybuduje umístěnou a povolenou stavbu) a částečně v rozporu s ním postaví něco jiného nebo něco navíc, má stavební úřad stejné možnosti postupu a stejné povinnosti bez ohledu na to, jakou formu toto původní veřejnoprávní povolení mělo.
45. Správní orgány se tedy vydáním rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nedopustily porušení zásady *ne bis in idem*, tedy nerozhodly dvakrát v téže věci. Skutečnost, že byla původní stavba umístěna a povolena veřejnoprávní smlouvou nebrání zahájení řízení o odstranění stavby a následnému vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ani napadené rozhodnutí nejsou nicotná

46. Soud také konstatuje, že se nejedná o důvod, pro který by bylo prvostupňové rozhodnutí, potažmo napadené rozhodnutí, nicotné. Podle § 77 odst. 1 a 2 správního řádu je nicotné takové rozhodnutí, které bylo (1) vydáno absolutně věcně nepřislušným správním orgánem, nebo které trpí vadami, jež je činí (2) zjevně vnitřně rozporným nebo (3) právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo (4) jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Obsahové vymezení kategorie nicotnosti správního rozhodnutí s odkazem na důvodovou zprávu ke správnímu řádu popsal rozšířený senát v rozsudcích ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, nebo ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, takto: „[v]ady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).“ Takovými vadami prvostupňové ani napadené rozhodnutí zjevně netrpí.

Vedení řízení o dodatečném povolení stavby

47. Žalobkyně tvrdí, že ve věci mělo být vedeno územní řízení. Změny stavby oproti tomu, co bylo sjednáno veřejnoprávní smlouvou, jsou totiž tak zásadní, že je nelze aprobovat v režimu dodatečného povolení stavby. Nemá pravdu. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona postupuje stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby přiměřeně mj. podle § 90 stavebního zákona. Pokud tedy dodatečně povolovaná stavba vyžaduje vydání územního rozhodnutí (např. pokud byla vybudována v rozporu s ním, jako tomu bylo v právě posuzované věci), posoudí stavební úřad v rámci řízení o dodatečném povolení naplnění týchž podmínek, jaké by musela stavba splnit, aby získala územní rozhodnutí. Otázka, zda lze dodatečně povolovanou stavbu v území umístit, tedy bude v řízení o dodatečném povolení posouzena podle naprosto shodných kritérií a se stejnou mírou přísnosti, jak by tomu bylo v územním řízení. Ostatně jak vyplývá z citovaného rozsudku NSS věci sp. zn. 6 As 182/2017, územní řízení nemůže být v dané situaci vedeno právě z důvodu zákazu vydání dvojího rozhodnutí v téže věci.
48. Žalobkyně se mylí též v tom, že měl stavební úřad uložit osobě zúčastněné na řízení obstarání souhlasů účastníků řízení s novou podobou stavby. V řízení o dodatečném povolení stavby není souhlas sousedů nezbytnou podmínkou pro vydání pozitivního rozhodnutí. Postupuje se totiž přiměřeně podle ustanovení stavebního zákona upravujících mj. územní řízení a v něm se požaduje pouze souhlas vlastníka pozemku, na němž se stavba umísťuje, nebo stavby samotné (§ 184a odst. 1 stavebního zákona).

Účastenství žalobkyně v řízení o dodatečném povolení stavby

49. Soud se dále musel zabývat tím, jaké námitky byla žalobkyně oprávněna vznášet v řízení o dodatečném povolení stavby, protože žalovaný i osoba zúčastněná na řízení ve svých vyjádřeních opakovaně poukázali na to, že žalobkyně své zákonné oprávnění překračuje. Jak už bylo řečeno, v případě, že by dodatečně povolovaná stavba vyžadovala územní povolení, postupuje se v řízení o dodatečném povolení stavby přiměřeně podle § 90 stavebního zákona. Stejně jako v územním řízení tedy žalobkyně byla účastnicí řízení [§ 85

odst. 1 písm. b) stavebního zákona], byla však oprávněna vznášet pouze námitky k ochraně svých zájmů a zájmů svých občanů (§ 89 odst. 4 stavebního zákona).

50. Na úvod soud připomíná, že účastenstvím v územním řízení vykonává obec samostatnou působnost (§ 8 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 89 odst. 4 stavebního zákona). Nejde o výkon přenesené působnosti, tj. státní moci, a proto se vůči obci nelze dovolávat zásady, že veřejnou moc vykonávat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).
51. Soud se postavením obce v územním řízení podrobně zabýval např. v rozsudku ze dne 28. 2. 2023, č. j. 43 A 26/2022-93. V něm vyslovil závěr, že zákonné vymezení okruhu přípustných námitek je velmi široké. Jediným korektivem pro námitky obce je to, že musí přímo směřovat k ochraně zájmů obce a jejích občanů jakožto celého společenství. To obci nedává postavení dohlázele nad všeobecnou zákonností a správností územního rozhodnutí. V územním řízení má roli subjektu, který může umístěnou stavbu vnímat v celkovém kontextu obce a poukázat tak na aspekty, které snad mohly dotčené orgány přehlédnout, neboť perspektivou své působnosti vnímají pouze úzkou výseč celého záměru. Obec tak může namítat nesoulad umístěvaného záměru s územně plánovací dokumentací a s charakterem okolní zástavby. Může rovněž vznášet námitky vůči technickému řešení záměru, jestliže se dotýká zájmů obce a má potenciál ovlivnit celé okolí (řešení zásobování vodou, odkanalizování). Naopak obec nemůže namítat zásah do pohody bydlení nebo narušení soukromí sousedů, protože to se zájmů obce a jejích občanů jako celku netýká.
52. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobkyně není oprávněna vznášet námitky vůči nedostatkům projektové dokumentace, protože drobné rozpory dodatečně povolované stavby s podzákonými předpisy se jejích práv ani práv jejích občanů nedotýkají. Proto je nevypořádal, jen se letmo vyjádřil k některým z nich. Upozornil také, že výtky k těm částem stavby, které nejsou předmětem dodatečného povolení (zejm. objekt A), nijak nesouvisí s předmětem řízení.
53. Výtky žalobkyně vyplývají ze znaleckého posudku B. (ten předložila stavebnímu úřadu poté, co podala odvolání). Zčásti je zopakovala i v žalobě. Tvrdila, že pobytové a školicí místnosti nemají dostatečně vysoké stropy, hygienická zařízení nesplňují požadavky na velikost a umístění, ubytovací jednotky nesplňují požadavky na minimální plochu, chodba není dostatečně široká, stavba není bezbariérová, chybí komíny atd. Soud souhlasí se závěrem žalovaného, že ani výtky, které směřují k těm částem stavby, jež jsou předmětem řízení o dodatečném povolení (zejm. objekt C), není žalobkyně coby obec oprávněna vznést. Žalobkyně nemá pravdu, pokud dovozuje oprávnění vznést uvedené námitky z toho, že je v zájmu obce, aby na jejím území vznikaly jen stavby, jež jsou v souladu s podzákonými právními předpisy. Takový stav je obecně jistě žádoucí, k jeho vymáhání jsou však povolány příslušné dotčené orgány hájící veřejný zájem. Nikoli žalobkyně. Má-li být její námitka přípustná, je třeba u ní dovést přímou souvislost se zájmy obce a jejích občanů. Žalobkyně jakožto obce, ani jejích občanů se nijak bezprostředně nedotýká, zda jsou v dodatečně povolované stavbě, jež nemá být veřejně přístupná, příliš nízké stropy, nevhodně úzké chodby, nebo schodiště nesplňující požadavky na bezpečnost a bezbariérovost. Žalovaný nepochybil, pokud se jimi s odkazem na § 89 odst. 4 stavebního zákona věcně nezabýval. Soud se jimi z téhož důvodu rovněž nebude zabývat.

54. Pro úplnost soud dodává, že tím nijak nezpochybňuje kvalitu závěrů obsažených v posudku B., ani netvrdí, že by nebylo možné jej v řízení užít. Pro potřeby námitek, které je žalobkyně oprávněna vznést, lze z jeho závěrů vyjít (k tomu více dále).

Závazné stanovisko orgánu územního plánování

55. Žalobkyně dále namítla, že žalovaný v odvolacím řízení neodstranil vady stanovisek dotčených orgánů, která obsahují pouze obecné teze, a proto jsou nepřezkoumatelná. Žalobkyně proti nim vznesla v odvolání podrobné námitky, ale nadřízené orgány dotčených orgánů na ně nereagovaly dostatečně konkrétně.
56. Konkrétní námitky žalobkyně vznesla vůči závaznému stanovisku orgánu územního plánování a potvrzujícího stanoviska jemu nadřízeného orgánu.
57. Posouzení souladu umísťované stavby s cíli a úkoly územního plánování a územně plánovací dokumentací je v řízení o dodatečném povolení stavby, jestliže se postupuje podle § 90 stavebního zákona, úkolem orgánu územního plánování, který o tom vydá závazné stanovisko (§ 96b odst. 1 věta první stavebního zákona). V tomto závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv (odst. 3 téhož ustanovení). Judikatura správních soudů se opakovaně vyslovila k tomu, jaký je správný postup správních orgánů v případě, že závazné stanovisko nereaguje na námitky účastníků řízení. Podle NSS „[n]elze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány, povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, jenž řízení vede“ (rozsudek ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32). Správní orgán nemůže nahradit chybějící odbornou úvahu dotčeného orgánu úvahou vlastní, protože k tomu není odborně způsobilý. Jeho úkolem je ověřit, zda dotčený orgán řádně reagoval na námitky účastníků řízení, a není-li tomu tak, měl by od něj vyžádat doplnění stanoviska. Jinak se vystavuje riziku, že bude pro nepřezkoumatelnost zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil. V odvolacím řízení pak platí, že jestliže směřuje odvolací námitka k obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, musí si odvolací orgán vyžádat potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu (§ 149 odst. 7 správního řádu). A stejně jako v řízení v prvním stupni je třeba, aby odvolací orgán prověřil, zda závazné stanovisko nadřízeného orgánu reaguje na všechny odvolací námitky a eventuálně vyžádal jeho doplnění, aby bylo rozhodnutí o odvolání přezkoumatelné.
58. V právě posuzované věci byl orgánem územního plánování Magistrát města Mladá Boleslav, odbor stavební a rozvoje města. Vůči jeho závaznému stanovisku ze dne 9. 7. 2020 žalobkyně již v řízení v prvním stupni namítla, že je příliš obecné. Dodatečně povolovaná stavba je ve skutečnosti (na základě vnějších znaků, které vyjmenovala) ubytovnou pro 180 lidí. Domáhala se tedy toho, aby orgán územního plánování posoudil stavbu nikoli podle toho, jak je označena, nýbrž podle její skutečné povahy. Poukázala na to, že přinese riziko zvýšení výskytu sociálně patologických jevů v obci, což je v rozporu se zásadami územního rozvoje a s cíli územního plánování. Vyjmenovala také konkrétní hodnoty (udržení příznivého životního prostředí, sociální soudržnost a kvalita života

obyvatel), které by dodatečné povolení stavby poškodilo. Ačkoli se jedná o konkrétní polemiku s obecnými závěry orgánu územního plánování, stavební úřad od něj nevyžádal doplnění závazného stanoviska, v němž by na argumentaci žalobkyně zareagoval. Namísto toho v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že podle závazného stanoviska orgánu územního plánování je dodatečně povolovaná stavba v souladu s územně plánovací dokumentací a úkoly a cíli územního plánování. Žalobkyně shodně argumentovala i v odvolání a výslovně se domáhala, aby žalovaný nechal závazné stanovisko přezkoumat nadřízeným orgánem. To sice žalovaný učinil, ale ani nadřízený orgán orgánu územního plánování (Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu) v potvrzujícím závazném stanovisku ze dne 23. 9. 2021 na žalobkyninu argumentaci nezareagoval a závěr, že je dodatečně povolovaná stavba v souladu s územně plánovací dokumentací a s úkoly a cíli územního plánování, opět podpořil pouze obecnými frázemi. Žalovaný doplnění revizního závazného stanoviska nevyžádal.

59. Soud konstatuje, že orgány územního plánování posoudily soulad dodatečně povolované stavby s územně plánovací dokumentací a s úkoly a cíli územního plánování zcela povrchně, vesměs pouze formálně a na konkrétní námitky žalobkyně vůbec nezareagovaly. Stavební úřad a žalovaný jejich nedostatečná stanoviska akceptovali, aniž je vyzvali k doplnění. Ve výsledku se tak žalobkyninými argumenty dosud nikdo věcně nezabýval. Její námitka je důvodná. Potvrzující závazné stanovisko orgánu nadřízeného orgánu územního plánování, Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 23. 9. 2021 je nepřezkoumatelné.
60. Žalobkyně se v žalobě vymezila také vůči stanovisku Magistrátu města Mladá Boleslav, odboru životního prostředí, ze dne 11. 6. 2020, o němž tvrdila, že je obecné, nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Žádné konkrétnější námitky nevznesla. Žalovaný v odvolacím řízení opatřil potvrzující závazná stanoviska od nadřízených orgánů v oblasti odpadového hospodářství, ochrany ovzduší a vodoprávního úřadu. Proti nim však žalobkyně v žalobě nic nenamítla. Rozsah soudního přezkumu určuje žalobkyně mírou konkrétnosti svých námitek. Jestliže jsou námitky obecné, bude obecné i jejich vypořádání. Soud neshledal, že by stanovisko ze dne 11. 6. 2020 trpělo vytýkanými vadami. Námitka je nedůvodná.
61. Žalobkyně též namítla, že se dotčené orgány v řízení prvním stupni vyjadřovaly k jiné podobě projektové dokumentace, než jaká byla nakonec podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Projektová dokumentace předložená k žádosti o dodatečné povolení stavby je z března 2020. Stanovisko orgánu územního plánování a stanovisko orgánu ochrany životního prostředí jsou z června 2020. V průběhu řízení o dodatečném povolení se projektová dokumentace v důsledku výzev stavebního úřadu měnila. To však samo o sobě nemusí znamenat, že závazná stanoviska pozbyla platnosti. Záleží na tom, do jaké míry se projektová dokumentace změnila od verze, k níž se dotčené orgány vyjadřovaly. Zda je závazné stanovisko nadále použitelné, nebo zda je třeba opatřit nové, posoudí stavební úřad podle toho, zda šlo o změny zásadní, nebo nikoli. Ze správního spisu se jeví, že šlo jen o drobné změny. Žalobkyně svůj požadavek na opatření nových závazných stanovisek nepodepřela konkrétními tvrzeními stran toho, proč podle jejího názoru ta stávající pozbyla platnosti. Navíc všechna stanoviska přezkoumal v odvolacím řízení nadřízený orgán dotčených orgánů, který se vyjadřoval ke konečné podobě projektové dokumentace. Námitka je nedůvodná.

Posouzení souladu záměru se stavební uzávěrou

62. Žalobkyně namítla, že je dodatečně povolovaná stavba v rozporu se stavební uzávěrou. Tu vydala Rada obce Luštěnice dne 7. 12. 2017 a na území obce zakazuje stavební činnost směřující ke vzniku staveb ubytovacích zařízení včetně ubytoven. Na to žalobkyně poukazovala už v průběhu řízení, ale ani stavební úřad, ani orgány územního plánování se k tomu nevyjádřili.
63. Závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona zkoumá záměr z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Posouzení souladu se stavební uzávěrou však orgánu územního plánování nenáleží. Stavební uzávěra je sice jedním z nástrojů územního plánování (je řazena v hlavě III stavebního zákona nadepsané *Nástroje územního plánování*), ale není součástí územně plánovací dokumentace (není řazena do dílu 3 této hlavy nadepsaného *Územně plánovací dokumentace*, nýbrž do samostatného dílu 6 nadepsaného *Územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území*). Posouzení souladu záměru se stavební uzávěrou tak náleží stavebnímu úřadu.
64. V právě posuzované věci tedy orgán územního plánování (Magistrát města Mladá Boleslav, odbor stavební a rozvoje města) v závazném stanovisku, ani orgán jemu nadřízený (Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu) nepochybily, pokud se v závazném stanovisku ze dne 9. 7. 2020, resp. v potvrzujícím závazném stanovisku ze dne 23. 9. 2021 k souladu dodatečně povolované stavby se stavební uzávěrou ze dne 7. 12. 2017 nevyjádřili. Nadřízený orgán navíc ve svém stanovisku výslovně upozornil žalovaného, že je to jeho úkolem, resp. úkolem stavebního úřadu.
65. Stavební úřad se v prvostupňovém rozhodnutí k otázce souladu dodatečně povolované stavby se stavební uzávěrou vyjádřil jen jednou větou (na str. 17 prvostupňového rozhodnutí). Dodatečně povolovaná stavba je bytovým domem, nikoli ubytovacím zařízením, a proto stavební uzávěru neporušuje. Žalobkyně se proti tomu bránila odvoláním, v němž uvedla, že záměr nelze posuzovat podle jeho označení, ale podle jeho skutečné povahy. Pokud by to správní orgány učinily, pak by musely dospět k závěru, že v rozporu se stavební uzávěrou je (k tomuto závěru ostatně už stavební úřad v řízení o odstranění stavby dospěl). V bytovém domě ve smyslu vyhlášky č. 501/2006 Sb. musí být alespoň polovina plochy odpovídat požadavkům na trvalé bydlení. Podle § 3 písm. g) a h) vyhlášky 268/2009 Sb. je bytem soubor místností, popřípadě jedna obytná místnost, který svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen, přičemž obytnou místností se rozumí část bytu, která splňuje požadavky předepsané touto vyhláškou, je určena k trvalému bydlení a má nejmenší podlahovou plochu 8 m². Kuchyň, která má plochu nejméně 12 m² a má zajištěno přímé denní osvětlení, přímé větrání a vytápění s možností regulace tepla, je obytnou místností. Pokud tvoří byt jedna obytná místnost, musí mít podlahovou plochu nejméně 16 m²; u místností se šikmými stropy se do plochy obytné místnosti nezapočítává plocha se světlou výškou menší než 1,2 m. Z projektové dokumentace však plyne, že dispozice jednotlivých „bytů“ nesplňuje zákonné požadavky na bytové jednotky. Sestávají totiž zpravidla jen z jedné malé místnosti (13-15 m²) s příslušenstvím. Naplněním shora uvedených požadavků se však žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabýval a na žalobkyniny námitky nereagoval a (na str. 14 napadeného rozhodnutí), jen zopakoval, že stavební uzávěra zakazuje stavby, kde by nově vznikalo ubytovací zařízení. Dle jeho názoru ubytovací zařízení vzniklo v části stavby, která byla povolena veřejnoprávní

smlouvou, což není předmětem řízení o dodatečném povolení (objekt A – pozn. soudu). V těch částech stavby, které jsou předmětem řízení o dodatečném povolení, žádné ubytovací zařízení nevznikne (objekt C, který je nově bytovým domem – pozn. soudu).

66. Takové vypořádání však soud nemá za správné. Žalobkyně v odvolání uvedla konkrétní argumentaci, proč je podle jejího názoru dodatečně povolovaná stavba v rozporu se stavební uzávěrou. Domáhala se v první řadě toho, aby žalovaný dodatečně povolované části stavby posoudil podle jejich skutečné povahy a nikoli podle jejich označení. Má totiž za to, že se ve skutečnosti bude jednat o ubytovnu, jejíž umístění je stavební uzávěrou zakázáno, a že stavebník jen pomocí nepravdivě uvedeného účelu stavby regulaci obchází. Správní orgány obou stupňů měly za to, že musí vycházet pouze a jedině z toho, jak stavebník stavbu označí. To však není pravda. Takový přístup zcela rezignuje na efektivní řešení situací, kdy stavebník obchází regulaci zakazující určité využití daného území tím, že stavbu účelově označí jinak. Pokud právě toto žalobkyně namítala, bylo třeba zkoumat, jaký je skutečný účel stavby (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 As 33/2012-48 – ač byl tento závěr vysloven v souvislosti se stavebním zákonem z roku 1976, lze jej vztáhnout i na stavební zákon z roku 2006). Podle rozsudku NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 253/2020-73, lze účel stavby zjistit např. i z objektivního provedení stavby, tak ze záměru stavebníka.
67. Soud uzavírá, že žalobkyně v průběhu řízení opakovaně poukazovala na rozpor záměru se stavební uzávěrou, což podepřela konkrétní argumentací, že deklarovaný a skutečný účel stavby se liší. Stavební úřad ani žalovaný na to vůbec věcně nereagovali. Omezili se na konstatování názvu a tvrzeného účelu dodatečně povolované stavby a její soulad se stavební uzávěrou posoudili jen ryze formálně. V tomto směru je tak napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Námitka je důvodná.

Posouzení účinků budoucího užívání stavby

68. Žalobkyně dále namítla, že stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí sice konstatoval, že ověřil účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona, ale vůbec neuvedl, jaké úvahy jej k tomuto závěru vedly. To je pravda. Žalobkyně ale neuvedla, jaké konkrétní účinky stavby měl stavební úřad výslovně zmínit a ve vztahu k nim blíže vysvětlit své úvahy. Tento požadavek totiž nelze vztáhnout k účinkům umístění stavby do území (vliv existence ubytovny pro 180 lidí na prostředí a život v obci, riziko sociálně patologických jevů), k němuž směřovala podstatná část žalobní argumentace (k níž se soud vyjádřil výše). Jak vyplývá ze systematického zařazení § 111 stavebního zákona do čtvrté části stavebního zákona *Stavební řád*, vztahuje se nikoli k územnímu, nýbrž ke stavebnímu řízení. Ve stavebním řízení se řeší jiný, užší okruh otázek a nelze v něm opětovně otevírat záležitosti, které byly vyřešeny (nebo vyřešeny být měly) v územním řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2018, č. j. 10 As 47/2017-48, bod 27). Zkoumá-li tedy stavební úřad účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona, zabývá se technickými otázkami typu ochrana před hlukem, výpary, osvětlením a jinými negativními imisemi spojenými s užíváním stavby poté, co bude po stavbě a kolaudaci užívána.
69. V právě posuzované věci se v dodatečném řízení o povolení stavby posuzovaly podmínky jak pro umístění stavby, tak pro její povolení. Ani v takovém případě však není možné rozšiřovat okruh toho, co stavební úřad zkoumá, pokud postupuje podle § 111 odst. 2 stavebního zákona. Žalobkyně neuvedla ani v odvolání ani v žalobě žádné konkrétní

účinky, které měl stavební úřad posoudit, ale neudělal to. Soud tedy nemůže konstatovat, že by byl obecný závěr stavebního úřadu nepřezkoumatelný. Námitka je nedůvodná.

Procesní pochybení

70. Žalobkyně namítla, že se stavební úřad dopustil řady procesních vad.
71. Námitka, že stavební úřad žalobkyni neposkytl kopii projektové dokumentace, není důvodná. Původně jí sice stavební úřad skutečně poskytnutí kopie kompletní projektové dokumentace odpíral, po konzultaci s nadřízeným správním orgánem však právní názor korigoval a umožnil, aby si žalobkyně pořídila kopie všech částí projektové dokumentace, které ji zajímaly. K tomu došlo ještě v řízení v prvním stupni, před ústním jednáním, takže žalobkyně měla možnost včas uplatnit námitky vůči dodatečně povolované stavbě formulované na základě komplexních informací. Svého práva využila, což je zřetelné zejména z toho, že si k projektové dokumentaci opatřila znalecký posudek B., který se k ní detailně vyjádřil.
72. Důvodná není ani námitka, že účastníci neměli rovné postavení, protože stavební úřad k osobě zúčastněné na řízení přistupoval vstřícně a k žalobkyni nevstřícně. Na tom, že stavební úřad vyzval osobu zúčastněnou na řízení k doplnění podkladů žádosti a poté řízení přerušil, není nic nezákonného. Stavební zákon v § 111 odst. 3 právě takový postup předpokládá. Tím se nijak nevyprazdňuje smysl kontroly úplnosti projektové dokumentace podle § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podstatou je, aby stavební úřad žadateli sdělil, co v předložených podkladech postrádá, a umožnil mu doplnit je tak, aby bylo možno žádost posoudit věcně. Není přitom vyloučeno, aby to učinil opakovaně, pokud v průběhu řízení (např. z podaných námitek, ale i jinak) vyplyne potřeba podklady doplnit. To je také v souladu se zásadou vstřícnosti vyjádřenou v § 4 odst. 1 správního řádu. Názor žalobkyně, že měl stavební úřad namísto prodloužení lhůty k doplnění podkladů (resp. opakované výzvy) řízení zastavit pro neodstranění vad žádosti, soud nesdílí. Takový přístup by byl příliš tvrdý a formalistický, rozporný se zásadami správního řízení. Pokud by se stavební úřad neodůvodněně dlouhým přerušením řízení vyhýbal povinnosti ve věci vydat rozhodnutí, mohou se účastníci řízení domáhat ochrany proti nečinnosti zákonem stanovým způsobem.
73. Žalobkyně nemá zcela pravdu v tom, že stavební úřad nereagoval na její žádost o prodloužení lhůty k podání námitek z 15 na 90 dnů podanou dne 5. 11. 2020. Stavební úřad na žádost reagoval tak, že ji dne 10. 2. 2021 usnesením odložil, protože řízení bylo přerušeno. Jde však o reakci opožděnou. A právě toto zpoždění představuje procesní pochybení. V době, kdy žalobkyně žádost o prodloužení podávala, totiž řízení přerušeno nebylo (k tomu došlo až dne 21. 1. 2021). Žalobkyně tedy byla v nejistotě, zda jí lhůta bude či nebude prodloužena a nakonec dne 4. 12. 2020 námitky podala. Bylo ovšem třeba, aby stavební úřad na podanou žádost reagoval bezprostředně. I kdyby totiž stavební úřad neshledal důvody k prodloužení lhůty, je třeba, aby se to žalobkyně dozvěděla, a to ideálně co nejdříve, aby najisto věděla, že jí lhůta prodloužena nebude a že musí námitky podat v původně stanovené patnáctidenní lhůtě. Soud však konstatuje, že toto procesní pochybení v konečném důsledku nevedlo k zásahu do práv žalobkyně. Ta totiž, jak už bylo řečeno, navzdory pochybení stavebního úřadu včasné námitky podala.
74. Námitka, že stavební úřad pochybil tím, že řízení dvakrát koncentroval, není důvodná. Stavební úřad nejprve dne 22. 10. 2020 oznámil zahájení řízení o dodatečném povolení stavby a vyzval účastníky k podání námitek ve lhůtě 15 dnů od doručení oznámení. Ovšem

poté stavebnice žádost na základě uplatněných námitek ještě doplňovala a drobných změn doznala i projektová dokumentace. Proto stavební úřad dne 29. 4. 2021 pozval účastníky k ústnímu jednání a v pozvání je poučil o tom, že námitky mohou uplatnit do konce tohoto ústního jednání. Takový postup není nepřipustný, naopak je v souladu se stavebním zákonem a s judikaturou (rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 36/2010-127) a ostatně slouží primárně k ochraně procesních práv žalobkyně. Ta se díky tomu mohla vyjádřit k finální podobě podané žádosti včetně aktualizované projektové dokumentace. Také se tím zhojilo pochybení stavebního úřadu popsané v předchozím odstavci (netečnost vůči žalobkynině žádosti o prodloužení lhůty k podání námitek).

75. Žalobkyně má pravdu, že oprávněná úřední osoba po část řízení v prvním stupni nesplňovala kvalifikační požadavky podle § 13a stavebního zákona. Ve věci to není sporné. V prvostupňovém rozhodnutí stavební úřad uvedl, že oprávněná úřední osoba, L. L., splnila kvalifikační požadavky podle § 13a stavebního zákona až dne 31. 3. 2021. To podle stavebního úřadu nevádí, protože od počátku řízení, tj. od 17. 3. 2020, až do 31. 3. 2021 paní L. připravovala podklady a prováděla agendu stavebního úřadu pod dohledem oprávněné úřední osoby vedoucí stavebního úřadu Z. P. To však stavební zákon nepřipouští – ten, kdo nesplňuje kvalifikační požadavky stanovené v § 13a stavebního zákona, se nemůže vůbec stát zaměstnancem stavebního úřadu (§ 13a odst. 1 první věta stavebního zákona). Absenci kvalifikace nemůže nahradit ani metodické vedení a dozor ze strany kvalifikovaného zaměstnance. (Výjimka stanovená v § 13a odst. 3 stavebního zákona se týká situací, kdy úředník stavebního úřadu *splňující požadavky podle § 13a tohoto zákona* nesplňuje požadavky vyplývající ze zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.) Žalobkyně nicméně netvrdí nic o tom, že by to konkrétním způsobem zasáhlo do jejích procesních práv. Skutečnost, že oprávněná úřední osoba po část prvostupňového řízení nesplňovala zákonné kvalifikační požadavky, proto sama o sobě nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
76. Žalobkyně má pravdu rovněž v tom, že stavební úřad pochybil, pokud ji nepřizval k ohledání stavby, které se konalo dne 27. 5. 2021, a nedovolil jí se jej účastnit. Soud se nejdříve vyjádří k formálním nedostatkům postupu stavebního úřadu, na které upozornila žalobkyně. Stavební úřad usnesením ze dne 29. 4. 2021 oznámil osobě zúčastněné na řízení, že se bude konat *ohledání stavby*, ale v protokolu, který o tomto úkonu dne 27. 5. 2021 pořídil, se uvádí, že jeho předmětem je *ústní jednání spojené s ohledáním na místě*. Údaj v protokolu pokládá soud za chybu v psaní (způsobenou patrně nedbalým kopírováním formulací ze staršího protokolu). Není pochyb o tom, že dne 27. 5. 2021 se konalo ohledání stavby, protože to vyplývá z obsahu protokolu, z argumentace správních orgánů stran důvodů nepřipuštění žalobkyně k tomuto úkonu a ze skutečnosti, že se ve věci dne 14. 6. 2021 konalo skutečné ústní jednání.
77. Především je však sporné, zda žalobkyně měla či neměla právo účastnit se ohledání stavby. Touto otázkou se zabýval NSS v rozsudku ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014-57 v bodech 13-15. Dospěl k závěru, že ačkoli takové právo účastníka nevyplývá z § 172 stavebního zákona výslovně, je třeba tuto otázku posuzovat v širším kontextu a brát ohled na zásady správního řízení (§ 51 odst. 2 a § 54 správního řádu) a ústavně zaručená práva (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Účastník řízení má obecně právo být přítomen provádění důkazu. Správní orgán ovšem musí posoudit, zda není v konkrétním případě toto právo v rozporu s jiným právem, a provést úvahu, které z nich je namíste upřednostnit (např. právo na soukromí jiného člověka, je-li stavba obydlím). Pokud zde

takové konkurující právo není, nebo pokud v provedeném testu proporcionality nepřeváží, pak je třeba účastníku řízení účast na ohledání stavby umožnit. S těmito závěry se NSS ztotožnil i v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 6 As 339/2016-26. V tehdy řešeném případě byla situace tím závažnější, že s ohledáním stavby bylo spojeno i ústní jednání, takže účastníci byla v důsledku nezákonného postupu stavebního úřadu odepřena rovněž účast na něm.

78. V právě posuzované věci stavební úřad zástupce žalobkyně na ohledání stavby nejen nepozval, ale dokonce jim odepřel účast, když se na místo přesto dostavili. V pořádaném protokolu se o tomto incidentu nic neuvádí, ale z jiných částí správního spisu (prohlášení žalobkyně ze dne 27. 5. 2021 doručené dne 10. 6. 2021, úřední záznam ze dne 27. 5. 2021 pod položkou 68 správního spisu) se jeví, že postup na místě stavební úřad odůvodnil tím, že zákon žalobkyni právo na účast nedává a že s její účastí osoba zúčastněná na řízení nesouhlasí. V prvostupňovém rozhodnutí (na str. 25) stavební úřad uvedl, že tím vykonávala své vlastnické právo. Takové důvody však soud nemá ve světle citované judikatury za dostatečné. Stavební úřad vzal v úvahu pouze vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení a právo žalobkyně na spravedlivý proces zcela pominul. Neprovedl test proporcionality. Přitom umožněním účasti zástupců žalobkyně při ohledání stavby by vlastnické právo osoby zúčastněné na řízení nebylo nijak dotčeno. Předmět vlastnictví by jí tím nebyl odňat, nebyla by omezena v právu s ním nakládat, ani by se nezmenšila jeho hodnota. Pouze by musela na krátkou chvíli strpět přítomnost jiných účastníků řízení ve své nemovité věci. To není dostatečný důvod pro to odepřít žalobkyni právo být přítomna provedení důkazu a vyjádřit se k němu, což jsou základní součásti práva na spravedlivý proces (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).
79. Dostatečné není ani zpětně podané odůvodnění žalovaného v napadeném rozhodnutí, že se tak stalo kvůli protipandemickým opatřením. Toto vysvětlení je zjevně účelové. Aby takové odůvodnění odepření účasti žalobkyně obstálo, muselo by být prezentováno stavebním úřadem přímo na místě, nikoli až žalovaným půl roku poté. Zároveň je nepřesvědčivé, protože neodpovídá závažnosti pandemie onemocnění covid-19 v květnu roku 2021. V té době totiž pandemie polevovala a restrikce se uvolňovaly. Od 3. 5. 2021 se otevřely služby péče o tělo, muzea a galerie. Od 10. 5. 2021 se (ve Středočeském kraji) otevřely školy i zbývající obchody, respirátor bylo nutno nosit pouze ve vnitřních prostorách (usnesení vlády ze dne 3. 5. 2021, č. 433). Od 17. 5. 2021 se mohlo v uzavřených prostorech setkávat až 10 osob (usnesení vlády ze dne 17. 5. 2021, č. 741). Řádnému průběhu tohoto úkonu (při němž by bylo i při přizvání přítomných zástupců žalobkyně celkem 6 osob) tedy objektivně nic nebránilo. Nicméně i pokud by pandemická situace byla v květnu roku 2021 skutečně natolik závažná, že by průběh tohoto úkonu představoval ohrožení veřejného zdraví, bylo by jistě možné na to reagovat způsobem, který by nezpůsobil žalobkyni intenzivní zásah do jejích procesních práv a současně snížil ohrožení veřejného zdraví na snesitelnou míru. Jistě by bylo možné provést ohledání stavby za užití respirátorů případně dalších ochranných prostředků, dodržení doporučených rozestupů, užití desinfekce apod.). Stavební úřad mohl postupovat obdobně jako při ústním jednání, které se konalo dne 14. 6. 2021 ve velké zasedací místnosti Magistrátu a v respirátorech (srov. pozvánku k němu ze dne 29. 4. 2021).
80. Stavební úřad tedy měl žalobkyni přizvat k ohledání stavby, protože pro odepření účasti nebyl žádný důvod. Pokud by stavebnice s účastí žalobkyně nesouhlasila, měl by stavební úřad postupovat stejně, jako by bránila v provedení místního ohledání úředníkovi

stavebního úřadu, tj. umožnění vstupu nařídit podle § 172 odst. 5 stavebního zákona (srov. ČERNÍN, Karel. *Komentář k § 129*. In.: VÁVROVÁ, Eva, Veronika DOLEŽALOVÁ, Michal KNECHT, Vendula ZAHUMENSKÁ, Daniela KONEČNÁ, Petra HUMLÍČKOVÁ, Karel ČERNÍN a Jan STRAKOŠ. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI.). Odepřením účasti na ohledání stavby žalobkyni bylo znemožněno seznámit se s aktuálním stavem dodatečně povolované stavby. Součástí správního spisu sice je protokol z ohledání stavby a fotodokumentace, se kterými žalobkyně měla možnost se seznámit. Nelze ale s určitostí uzavřít, že při ohledání byly zdokumentovány všechny podstatné odchylky od povoleného stavu, a zda tedy byl dostatečně zjištěn skutkový stav a zda žalobkyni nebylo znemožněno vyjádřit se ke všem podstatným skutečnostem. Na žalovaném v dalším řízení proto bude, aby zhodnotil, zda bude opakování ohledání stavby třeba (a to i na základě námitek žalobkyně), a podle výsledku tohoto posouzení ohledání stavby případně zopakoval, nebo zdůvodnil, proč tento úkon již není třeba provádět.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

81. Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí kvůli nepřezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 23. 9. 2021 a kvůli nepřezkoumatelnosti závěrů žalovaného stran souladu dodatečně povolované stavby se stavební uzávěrou.
82. Zrušil proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud nemůže v řízení o žalobě proti rozhodnutí zrušit přímo potvrzující závazné stanovisko, jeho nezákonnost může toliko vyslovit v odůvodnění rozsudku. Tím se podkladový úkon v důsledku vysloveného právního názoru soudu stane nadále právně neúčinným, byť nedošlo k jeho formálnímu zrušení. V dalším řízení pak správní orgán může, respektive podle okolností musí, vydat nový podkladový úkon, který bude v souladu se závazným právním názorem soudu (viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44, č. 3680/2018 Sb. NSS). Soud neshledal důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť je to žalovaný, kdo musí případné vady prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení odstranit a případně změnit prvostupňové rozhodnutí. Tento postup má přednost před zrušením prvostupňového rozhodnutí a vrácením věci správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení (viz rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
83. V dalším řízení žalovaný vyžádá nové závazné stanovisko orgánu nadřízeného orgánu územního plánování, který posoudí soulad dodatečně povolované stavby s územně plánovací dokumentací. Přitom vypořádá všechny námítky, které žalobkyně vnesla vůči souladu záměru s územně plánovací dokumentací i vůči závaznému stanovisku orgánu územního plánování. Soud upozorňuje, že se posuzuje soulad s *aktuálně platnou územně plánovací dokumentací*, nikoliv s územně plánovací dokumentací platnou v okamžiku realizace stavby. Je tedy třeba zohlednit, že obec Luštěnice má od 23. 5. 2022 územní plán. Pokud v důsledku změny územně plánovací dokumentace nebude stavba moci být ke dni rozhodování správních orgánů v území umístěna, a tedy ani dodatečně povolována, půjde to plně na vrub osoby zúčastněné na řízení (rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 As 167/2012-70).

84. Poté, co žalovaný opatří nové závazné stanovisko orgánu nadřízeného orgánu územního plánování, umožní účastníkům, aby se s ním v režimu § 36 odst. 3 správního řádu seznámili a vyjádřili se k němu. Následně vydá v návaznosti na závěr závazného stanoviska nové rozhodnutí o žalobkynině odvolání, v němž se vypořádá s jejími námitkami vůči skutečného účelu dodatečně povolované stavby a tvrzeného nesouladu se stavební uzávěrou, bude-li to potřeba (o tom, zda je stále účinná stavební uzávěra ze dne 7. 12. 2017, soud nemá žádné informace).
85. Soud neprovedl důkaz ohledáním dodatečně povolované stavby, jak navrhovala žalobkyně. Jednak proto, že to nebylo potřeba, protože soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Jednak proto, že by to beztak bylo nadbytečné, protože soud podle § 75 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje podle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodnutí správního orgánu, a tento stav je zachycen ve správním spisu, jenž měl soud k dispozici.
86. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni náhrada nákladů řízení náleží. Tyto náklady sestávají v první řadě z odměny advokáta. Ten v řízení provedl sedm úkonů právní služby – převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, repliky a čtyř dalších vyjádření. Za účelné úkony právní služby však soud pokládá pouze první čtyři z nich [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, repliky a vyjádření doručené soudu dne 4. 8. 2022 podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) 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“)]. Ostatní vyjádření žalobkyně doručené soudu ve dnech 16. 8. 2022, 9. 9. 2022 a 22. 12. 2022 obsahovala polemiku s vyjádřeními osoby zúčastněné na řízení, která se vesměs sestávala z opakování již dříve uplatněné argumentace. Za každý ze čtyř účelných úkonů právní služby náleží částka 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů odpovídá čtyřem paušálním částkám po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Dále žalobkyni náleží i náhrada daně z přidané hodnoty v sazbě 21 % z částky 13 600, tj. 2 856 Kč, neboť zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náklady na zastoupení tak činí celkem 16 456 Kč. Dále soud žalovanému uložil nahradit žalobkyni zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a za podání návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 20 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).
87. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Protože soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, rozhodl, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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). Připadne-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 4. dubna 2023

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu