



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **P. K.**
bytem X

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

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 22. 8. 2022, č. j. 104079/2022/KUSK,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Beroun, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 30. 5. 2022, č. j. MBE/37052/2022/VYST-Krs (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad podle § 94p odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“) zamítl žádost žalobce o vydání společného povolení na stavební záměr *novostavby rekreační chaty Na*

Lesích (dále jen „záměr“) na pozemku parc. č. XA v katastrálním území X. Podle stavebního úřadu záměr odporoval regulativům Územního plánu obce Vráž pro *plochy rekreace – chatové osady* (dále jen „plochy RZ“), konkrétně požadavkům na maximální výšku okapové hrany a hřebene střechy od přilehlého terénu. K tomuto závěru stavební úřad dospěl na základě negativního závazného stanoviska Městského úřadu Beroun, odboru územního plánování a regionálního rozvoje (dále jen „orgán územního plánování“) ze dne 17. 5. 2022, č. j. MBE/31455/2022/UPRRR-KuS (dále jen „negativní závazné stanovisko“), které bylo v rámci odvolacího řízení potvrzeno závazným stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „nadřízený orgán územního plánování“) ze dne 8. 8. 2022, č. j. 100717/2022/KUSK (dále jen „potvrzující závazné stanovisko“).

II. Obsah podání účastníků

2. Žalobce v žalobě brojí proti závěru správních orgánů, že realizace záměru není přípustná. Tento závěr považuje žalobce za nepřezkoumatelný, neboť není zřejmé, v čem konkrétně by měl záměr odporovat stavebnímu zákonu. Správní orgány v dané lokalitě *de facto* znemožňují výstavbu jakéhokoliv objektu s jedním nadzemním podlažím. Podle územně plánovací informace stavebního úřadu ze dne 3. 11. 2021, č. j. MBE/65248/2021/VYST-KrS (dále jen „informace ze dne 3. 11. 2021“), by však měla být realizace záměru na daném pozemku při splnění určitých podmínek možná. V souladu s těmito podmínkami nechal žalobce k záměru vypracovat projektovou dokumentaci, což stálo dost peněz. Následně požádal orgán územního plánování o vydání závazného stanoviska, ale obdržel pouze vyjádření ze dne 14. 3. 2022, č. j. MBE/11368/2022/UPRRR-KuS (dále jen „vyjádření ze dne 14. 3. 2022“), a ze dne 4. 4. 2022, č. j. MBE/17896/2022/UPRRR-KuS (dále jen „vyjádření ze dne 4. 4. 2022“), která dle jeho názoru nesplňovala náležitosti závazného stanoviska dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“). Stavební úřad si proto po podání žádosti bez vědomí žalobce vyžádal od orgánu územního plánování další stanovisko, podle kterého není záměr přípustný. Stavební úřad poté žádost o vydání společného povolení bez dalšího zamítl, aniž by žalobci umožnil se s negativním závazným stanoviskem seznámit a vyjádřit se k němu, čímž zatížil správní řízení podstatnou procesní vadou. Další procesní pochybení stavebního úřadu spatřuje žalobce v tom, že výzva ze dne 9. 6. 2022 nespecifikovala nedostatky podaného odvolání, které by měl žalobce odstranit. Později vyšlo najevo, že stavební úřad považoval za vadu podání odvolání prostřednictvím e-mailu s uznávaným elektronickým podpisem, což mu však u předchozích podání nevadilo. Obecně pak žalobce považuje styk se stavebním úřad za mimořádně psychicky, časově i finančně náročný.
3. Žalobce dále namítá, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Žalovaný nijak nereagoval na procesní pochybení stavebního úřadu, který žalobci neumožnil vyjádřit se k negativnímu závaznému stanovisku, ani nevysvětlil, jak je to s doručováním podání prostřednictvím e-mailu s uznávaným elektronickým podpisem. Z napadeného rozhodnutí dále není zřejmé, *z jakého důvodu je závazný výklad územního plánu obce Vráž, kdo jej podává, jak se schvaluje a kde se ním může seznámit veřejnost*. Rovněž není patrné, co znamenají neurčité právní pojmy *1. NP, okapová hrana, přilehlý terén, hřeben, hloubka, podzemní podlaží a podkroví*, ani od jakého bodu se měří *výška hřebene*. Potvrzující závazné stanovisko pak nijak nereaguje na námitku, že požadavek na měření výšky hřebene a okapové hrany od nejnižšího bodu terénu je fakticky nesmyslný. Žalovaný dále nevysvětlil, jak je možné, že se v dané oblasti nacházejí

objekty, které přesahují maximální výšku požadovanou orgánem územního plánování. Konečně není z napadeného rozhodnutí zřejmé, zda má v případě rozporu přednost územně plánovací informace nebo závazné stanovisko orgánu územního plánování.

4. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Upozorňuje, že územně plánovací informace není závazným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Samotná územně plánovací informace navíc obsahuje požadavek, aby byla k projektové dokumentaci předložena závazná stanoviska dotčených orgánů, tedy i orgánu územního plánování. Stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí zcela srozumitelně vysvětlil důvody, pro které nebylo možné k záměru vydat společné povolení. Negativní závazné stanovisko pak bylo v rámci odvolacího řízení přezkoumáno nadřízeným orgánem územního plánování, který potvrdil, že žalobcův záměr odporuje regulativům územního plánu na využití ploch RZ, jelikož okapová hrana a hřeben stavby přesahují maximální přípustnou výšku o 0,8 metru.
5. V následných podáních žalobce zejména zdůraznil, že se cítí podveden postupem stavebního úřadu, který mu nejprve vydal územně plánovací informaci, že je realizace záměru možná, načež žádost o vydání společného povolení zamítl pro údajný rozpor záměru s územním plánem. Dále upozornil, že podle jemu poskytnutých informací neexistuje závazný výklad územního plánu v tom smyslu, že by měření výšky stavby vůči přilehlému terénu mělo být prováděno od nejnižšího, nikoliv od nejvyššího bodu. Žalobce dále vyjádřil nesouhlas s postupem Ministerstva pro místní rozvoj, které v dané věci neshledalo důvody pro zahájení přezkumného řízení.

III. Posouzení věci soudem

6. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán. Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
7. Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci vyjádřili s tímto postupem souhlas.
8. Podstatou sporu je otázka, zda správní orgány mohly žalobci nepovolit jeho záměr (zamítnout jeho žádost o vydání společného povolení) s odůvodněním, že tento záměr odporuje požadavkům územního plánu. Žalobce je totiž – na rozdíl od žalovaného a stavebního úřadu – přesvědčen, že jeho záměr územnímu plánu neodporuje.
9. Soud z obsahu správního spisu zjistil k podobě žalobcova stavebního záměru tyto podstatné poznatky: Podle projektové dokumentace se počítalo s umístěním záměru na mírně svažitém pozemku v zastavěném území obce. Objekt byl navržen jako nepodsklepený s jedním nadzemním podlažím a podkrovím. Podle souhrnné technické zprávy byl záměr navržen v souladu s Územním plánem obce Vráž s tím, že výška okapové hrany a hřebene stavby měla splňovat požadavky na maximální výšku oproti *nejvyšší* úrovni přilehlého terénu. Projektová dokumentace vycházela z toho, že územní plán pojem *přilehlý terén* nijak nedefinuje, a proto je třeba výšku okapové hrany a hřebene stavby měřit od nejvyšší úrovně přilehlého upraveného terénu v pásmu širokém 5 metrů

po obvodu domu ve smyslu ČSN 73 4301 Obytné budovy (dále jen „ČSN 73 4301“), přičemž tento výklad potvrdila i informace ze dne 3. 11. 2021 [viz část B.1 písm. b) souhrnné technické zprávy]. Pojem *okap* vykládala projektová dokumentace ve smyslu ČSN ISO 6707-1 Pozemní a inženýrské stavby jako spodní hranu šikmé střechy nebo ploché střechy a pojem *hřeben* jako vrcholovou průsečnici dvou střešních rovin šikmé střechy, která tvoří vrchol střechy. Podle výkresů architektonicko-stavebního řešení záměru (výkresy č. D.1.1.05-10) byla úroveň přilehlého terénu z jedné strany stavby o 0,8 metru vyšší než z druhé strany. Zatímco výška hřebene stavby a okapu tak vůči přilehlému terénu z jedné strany činila 6 metrů a 3 metry, z druhé strany byl hřeben stavby a okapu oproti přilehlému terénu vysoký 6,8 metru a 3,8 metru.

10. Právě překročení výšky o 0,8 metru na jedné straně stavby bylo orgánem územního plánování vyhodnoceno jako rozpor s územním plánem, což vedlo k vydání negativního závazného stanoviska.
11. Podle § 94p odst. 2 stavebního zákona „[n]ení-li stavební záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 94o, stavební úřad žádost zamítne.“
12. Podle § 94o odst. 1 písm. c) „[v]e společném územním a stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.“
13. Podle § 96b odst. 3 stavebního zákona „[v] 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. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.“
14. Územně plánovací dokumentací se podle § 2 odst. 1 písm. p) bodu 3 stavebního zákona rozumí mj. územní plán.
15. Z uvedeného vyplývá, že nezbytným předpokladem pro vydání společného povolení je soulad stavebního záměru s územním plánem, který posuzuje příslušný orgán územního plánování formou závazného stanoviska. Závazné stanovisko představuje specifický a kvalifikovaný podklad, který zcela zásadním a závazným způsobem předurčuje výrok na něj navazujícího rozhodnutí stavebního úřadu (srov. § 149 odst. 1 správního řádu). Negativní závazné stanovisko vede k tomu, že stavební úřad již další podklady v řízení opatrovat nebude a žádost bez dalšího zamítne (srov. § 149 odst. 6 správního řádu). Jakkoliv stavební úřad není oprávněn přezkoumávat obsah závazného stanoviska orgánu územního plánování po odborné stránce, je povinen zabývat se jeho úplností, určitostí a srozumitelností, jakož i tím, zda se orgán územního plánování nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. 30 A 57/2012 - 84). Tomu odpovídá povinnost stavebního úřadu dát podnět nadřízenému orgánu územního plánování k přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 8 *in fine* správního řádu, jestliže shledá jeho nezákonnost [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 44, odst. 34]. Nutno zdůraznit, že závazné stanovisko není samostatným správním rozhodnutím, nýbrž podkladovým aktem, jehož soudní přezkum je dle § 75 odst. 2 s. ř. s. umožněn až v rámci konečného rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, odst. 51). Soud proto v mezích uplatněných žalobních bodů přezkoumal i závazná stanoviska orgánů územního plánování.

16. V nyní posuzované věci stavební úřad zamítl žalobcovu žádost o vydání společného povolení právě s odkazem na negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování, podle kterého stavební záměr odporoval regulativům územního plánu na využití ploch RZ, konkrétně požadavkům na maximální přípustnou výšku okapové hrany a hřebene střechy od přilehlého terénu. Týž závěr následně učinil i nadřízený orgán územního plánování v potvrzujícím závazném stanovisku. Hodnotící závěry dotčených orgánů územního plánování tedy představovaly základ pro odůvodnění napadeného rozhodnutí.
17. V této souvislosti soud nemůže přisvědčit žalobní námitce, že by napadené rozhodnutí trpělo vadou nepřezkoumatelnosti. Soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se tak rozumí zejména opomenutí skutečnosti významné pro posouzení věci či nevypořádání nosné odvolací námítky. To však neznamená, že by odvolací správní orgán byl povinen ke každé námitce podrobně odůvodnit své stanovisko a vypořádat každý dílčí argument účastníka řízení. Postačí, pokud odvolací správní orgán prezentuje v odůvodnění právní názor odlišný od účastníka řízení, pakliže zdůvodnění tohoto názoru poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně *implicite* – vypořádá (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014 - 78, odst. 23). Jak již bylo uvedeno, v daném případě žalovaný převzal závěry potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, podle kterého je třeba výšku okapové hrany a hřebene stavby vztahovat k *přilehlému* terénu po celém obvodu stavby, nikoliv pouze k nejvyšší úrovni přilehlého terénu. Na základě tohoto výkladu pak dospěl nadřízený orgán územního plánování k závěru, že kóta hřebene stavby a okapové hrany oproti přilehlému terénu přesahuje maximální přípustnou výšku o 0,8 metru, a proto je v rozporu s územním plánem. Jde o zcela jasný a srozumitelný důvod pro negativní hodnotící závěr. Neobstojí proto tvrzení žalobce, že správní orgány dostatečně nevysvětlily, v čem konkrétně záměr odporuje požadavkům územního plánu. Z hlediska přezkoumatelnosti naopak nelze uvedené úvaze správních orgánů ničeho vytknout. V této souvislosti nelze přehlédnout, že sám žalobce se závěry správních orgánů v žalobě (i v průběhu správního řízení) věcně polemizoval a kladl vůči nim vlastní oponenturu, což by u nepřezkoumatelného rozhodnutí těžko připadalo v úvahu. Soud proto shledal napadené rozhodnutí i podkladové potvrzující závazné stanovisko plně přezkoumatelným.
18. Další žalobní námitky brojí proti věcnému obsahu negativního a potvrzujícího závazného stanoviska, konkrétně proti jejich závěru o určení výchozího bodu měření výšky stavby. Zde je jádrem sporu otázka, zda měla být výška okapové hrany a hřebene stavby měřena od nejvyšší či nejnižší úrovně přilehlého terénu.
19. Žalobce nerozporoval, že stavební záměr nespadá do okruhu případů vymezených v § 96b odst. 1 písm. a) až h) stavebního zákona, pro které se závazné stanovisko orgánu územního plánování nevydává a soulad s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování posuzuje pouze stavební úřad (srov. § 90 odst. 2 stavebního zákona). Mezi účastníky není sporu ani o tom, že pozemek parc. č. XA v katastrálním území V. u B., na němž měl být záměr umístěn, byl Územním plánem obce Vráž zařazen mezi plochy RZ, pro které byly stanoveny mj. následující regulativy:

„RZ plochy rekreace – chatové osady

a) *převažující účel využití*

- *rodinná rekreace formou chatových osad, příp. zahrádek, kde mohou být povolovány stavby, pro které jsou stanoveny specifické zejména prostorové regulativy [...]*

c) *podmíněně přípustné [...]*

- *možnost výstavby nových objektů pro trvalé bydlení [...], které splňují*

d) *podmínky prostorového uspořádání [...]*

- ***výška objektů nepřekročí 1,0 NP s výškou okapové hrany max. 3,0 m od přilehlého terénu a výškou hřebene max. 6,0 m, jedním podzemním podlažím do hloubky max. 3,0 m***

e) *nepřípustné*

- *všechny ostatní výše neuvedené funkce a činnosti“ (zdůraznění doplněno soudem).*

20. Soud předně nemůže přisvědčit stěžejní žalobní námitce, že by výška okapové hrany a hřebene stavby měla být měřena od nejvyšší úrovně přilehlého terénu. Jak správně upozornil již nadřízený orgán územního plánování, tato nesprávná úvaha žalobce by v praxi znamenala, že u objektů umístěných v exponovaných svazích (tj. s rozdílnými výškami přilehlého terénu) bylo možné umístit stavby výrazně přesahující maximální výšku stanovenou územním plánem, což nelze připustit. Za zcela logický a opodstatněný soud naopak pokládá požadavek na měření výšky okapové hrany a hřebene stavby vůči přilehlému terénu po celém obvodu objektu, tedy tak, aby záměr ani z níže položené strany nepřesahoval výškové regulativy územního plánu. Takový výklad je pak rovněž v souladu se shora citovaným regulativem Územního plánu obce Vráž, který výšku okapové hrany a hřebene vztahuje vůči *přilehlému* terénu, nikoliv vůči *nejvyšší úrovni* přilehlého terénu. V této souvislosti neobstojí odkaz žalobce na ČSN 73 4301, která pojem *přilehlý terén* užívá v rámci definice podzemního a nadzemního podlaží, ale sama jej nijak nevymezuje. Definici podzemního a nadzemního podlaží pak daná technická norma vztahuje vůči *nejvyšší úrovni* přilehlého (upraveného) terénu v pásmu širokém 5 metrů po obvodu domu. Jedná se tak o zcela odlišný referenční bod, než s jakým pracuje příslušný regulativ územního plánu. Zjednodušeně řečeno, absentuje-li v územním plánu u pojmu *přilehlý terén* přívlastek *nejvyšší*, nelze připustit jiný výklad, než že má být výška okapové hrany a hřebene stavby měřena ze všech stran objektu, tedy i ze strany níže položené. Pakliže dle projektové dokumentace činila výška okapové hrany a hřebene stavby z nižší strany oproti přilehlému terénu 3,8 metru a 6,8 metru, je třeba dát správním orgánům za pravdu, že záměr odporoval regulativům územního plánu, a proto jej nebylo možné povolit.
21. Právě uvedený závěr nemůže zvrátit ani skutečnost, že stavební úřad vydal žalobci před zahájením společného řízení informaci ze dne 3. 11. 2021, podle které je vydání územního rozhodnutí k novostavbě rekreační chaty s výškou 6 metrů *nad nejvyšší úrovní přilehlého terénu* a výškou okapové hrany 3 metry *nad nejvyšší úrovní přilehlého terénu* možné za podmínek stanovených ve vyjádřeních a stanoviscích dotčených orgánů.
22. Předběžná informace ve smyslu § 139 správního řádu a § 21 odst. 1 písm. b) stavebního zákona není rozhodnutím, nýbrž úkonem podle části čtvrté správního řádu, přičemž „*představuje jeden z nástrojů územního plánování a slouží k tomu, aby se žadatel jejím prostřednictvím informoval o možnostech změn v území a jednotlivých postupech při jejich provádění. Účelem územně plánovací informace, jako předběžné kvalifikované informace, je zajistit určitou předvídatelnost rozhodování, respektive postupů správních orgánů tím, že příslušný správní orgán sdělí dotčené osobě, jakým způsobem bude v dané věci postupovat.*

Představuje významnou odbornou pomoc orgánů územního plánování a stavebních úřadů směrem k veřejnosti, například vlastníkům nemovitostí, investorům, projektantům a podobně (...). Územně plánovací informace je závazná a platí po dobu 1 roku ode dne jejího vydání. Stavební úřad má během této lhůty možnost změnit informaci, pokud došlo ke změně podmínek, na jejichž základě byla vydána (například při aktualizaci územního plánu) [podle rozsudku NSS v rozsudku ze dne 7. 4. 2022, č. j. 4 As 132/2019 - 40, odst. 36, zdůraznění doplněno zdejším soudem]. Ve vztahu k nyní posuzované věci lze tedy žalobci přisvědčit v tom, že informace ze dne 3. 11. 2021 je závazná a skutečně obsahovala údaj o výšce 6 metrů nad nejvyšší úrovní přilehlého terénu a o výšce okapové hrany 3 metry nad nejvyšší úrovní přilehlého terénu, nicméně tyto parametry kolidují s požadavky regulativu plochy RZ územního plánu obce Vráž. Dle soudu však samotná závaznost předmětní informace nemůže založit chybějící soulad záměru s požadavky územního plánu. Požadavek na soulad s územním plánem je totiž zákonem vyžadovaná podmínka [srov. § 94o odst. 1 písm. c), popř. § 90 odst. 1 písm. a) a c) stavebního zákona], jejíž absenci nelze „obejít“ toliko s poukazem na závazný charakter předběžné informace. Zjednodušeně řečeno, pozitivní předběžná informace nemůže zhojit nedostatek spočívající v nesouladu předloženého záměru s požadavky územního plánu jen proto, že sama o sobě má závazný charakter. Ani tato žalobní námitka tedy není důvodná.

23. Navzdory výše uvedenému soud nicméně připouští, že žalobci po obdržení informací ze dne 3. 11. 2021 mohlo vzniknout určité legitimní očekávání (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015 - 120, odst. 58), a to v tom smyslu, že mohl legitimně předpokládat schválení předloženého záměru, bude-li se při jeho projektování řídit údaji obsaženými v předmětné informaci. Jak je přitom patrné z obsahu projektové dokumentace, její zhotovitel zřejmě vycházel i z parametrů obsažených v informaci ze dne 3. 11. 2021 (viz str. 3 v části B souhrnná technická zpráva, oddíl B.1.). Soud má proto do jisté míry pochopení pro žalobce, cítí-li zklamání nad tím, že vynaložil prostředky na vyprojektování záměru dle parametrů zmiňovaných v (závazné) informaci ze dne 3. 11. 2021, ale přesto mu jeho záměr nakonec nebyl schválen, a to právě s poukazem na překročení výškových parametrů a z toho pramenící rozpor s územním plánem (jenž zde skutečně dán je, jak bylo vysvětleno výše). V této souvislosti lze podotknout, že pokud by na základě nezákonně poskytnuté předběžné informace vznikla jejímu adresátovi škoda, lze uvažovat o její náhradě v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Soudu ve správním soudnictví nicméně nepřisluší, aby závazně vyložil, zda v tomto případě došlo ke vzniku újmy v příčinné souvislosti s postupem správních orgánů či nikoliv. Zcela nad rámec nutného odůvodnění soud podotýká, že žalobcova situace nemusí být bezvýchodná, neboť má-li opravdový zájem na realizaci svého záměru, může toho docílit přepracováním projektové dokumentace tak, aby vyhovovala regulativům územního plánu, a následně podat žádost o nové rozhodnutí [§ 101 odst. b) správního řádu ve vazbě na § 94l odst. 1 stavebního zákona].
24. Lichá je rovněž námitka žalobce, že žalovaný užíval neurčité právní pojmy, jejichž význam v napadeném rozhodnutí blíže nevysvětlil. Se stavebnětechnickými pojmy jako 1. NP, okapová hrana, přilehlý terén, hřeben atd. pracovala již projektová dokumentace předložená žalobcem k žádosti o vydání společného povolení (srov. shrnutí jejího obsahu v odst. 9 tohoto rozsudku), ve které jsou navíc některé z těchto pojmů přímo vysvětleny odkazem na příslušnou technickou normu. Komplexní představu o významu jednotlivých pojmů, které jsou podstatné pro posouzení souladu záměru s regulativy územního plánu, si

lze vytvořit též z výkresů architektonicko-stavebního řešení záměru, z nichž je na první pohled patrné, výška kterých částí záměru (tj. hřebene a okapu) byla měřena oproti úrovni přilehlého terénu. Sám žalobce přitom tyto pojmy v průběhu správního řízení i v žalobě opakovaně užíval na podporu svého tvrzení, že záměr je přípustný. Nelze proto přistoupit na jeho argumentaci, že uvedené pojmy nejsou dostatečně určité či srozumitelné.

25. Stejně tak nelze žalovanému vytýkat, že blíže nevysvětlil postup při vydávání územního plánu, který není sám o sobě pro posouzení věci podstatný. Nutno podotknout, že žalobce se žalobou nespojil návrh na incidenční přezkum rozhodných regulativů územního plánu ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé stavebního zákona ani blíže nespecifikoval, v čem by měl být postup při vydávání územního plánu vadný.
26. Pokud jde o námitku žalobce týkající se závaznosti výkladu územního plánu, soud konstatuje, že závaznost právního názoru dotčených orgánů územního plánování pro žalovaného (a stavební úřad) ohledně posouzení souladu stavebního záměru s požadavky územního plánu vyplývá ze samotné povahy závazných stanovisek, jejichž obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí ve věci samé (§ 149 odst. 1 stavebního zákona). To však nic nemění na tom, že i tato závazná stanoviska podléhají přezkumu z hlediska jejich úplnosti, určitosti a srozumitelnosti (viz výše odst. 15 tohoto rozsudku).
27. Pokud jde o výhrady žalobce vůči vyjádřením ze dne 14. 3. 2022 a ze dne 4. 4. 2022, soud neshledal pochybení v tom, že orgán územního plánování před zahájením správního řízení žalobci nevydal (ať již pozitivní či negativní) závazné stanovisko ve smyslu § 96b odst. 1 stavebního zákona, ale pouze vyjádření podle § 157 správního řádu. Podle § 96b odst. 2 stavebního zákona totiž v případě, „[p]okud je stavební úřad zároveň orgánem územního plánování příslušným k vydání závazného stanoviska, obstarává závazné stanovisko orgánu územního plánování stavební úřad.“ V souladu s citovaným ustanovením tak bylo závazné stanovisko orgánu územního plánování obstaráno stavebním úřadem z moci úřední až v rámci společného řízení, nikoliv na žádost žalobce před jeho zahájením. Vyjádření ze dne 14. 3. 2022 a ze dne 4. 4. 2022 tak nemusela splňovat obsahové náležitosti závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 2 správního řádu, jak požadoval žalobce.
28. Soud rovněž neshledal důvodnou námitku žalobce, že správní orgány v dané lokalitě fakticky znemožňují výstavbu jakéhokoliv objektu s jedním nadzemním podlažím. Z územního plánu je patrné, že na plochách RZ je přípustné umísťovat objekty s jedním nadzemním podlažím, které budou odpovídat požadovaným výškovým limitům. Je pak pouze na stavebníkovi, resp. zpracovateli projektové dokumentace, aby těmto požadavkům při navrhování stavebního záměru dostál.
29. Argumentoval-li žalobce tím, že se v dané lokalitě nacházejí (blíže nespecifikované) objekty, které přesahují maximální výšku dle územního plánu, soud upozorňuje, že územní plán působí do budoucna a nemá žádný vliv na již realizované stavby či na rozhodnutí vydaná před nabytím jeho účinnosti (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139, bod 38, a ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013 - 58, bod 35). Případný rozpor jiných staveb s požadavky územního plánu navíc nemůže představovat důvod pro povolení žalobcova záměru, který odporuje požadavkům územnímu plánu.
30. Žalobci lze dát za pravdu pouze potud, že stavební úřad se ve správním řízení dopustil procesních pochybení, pokud jde o absenci poučení podle § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním prvostupňového rozhodnutí a vydání výzvy ze dne 9. 6. 2022 k odstranění vad odvolání. I přes částečnou důvodnost tohoto žalobního bodu však soud neshledal důvod

pro zrušení napadeného rozhodnutí. K tomu by soud přikročil tehdy, pokud by porušení ustanovení o řízení před správním orgánem byla natolik podstatná, že by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [srov. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Jak ovšem dovodila judikatura (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 8. 2007, č. j. 8 Afs 105/2005 - 59, a ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016 - 39, odst. 24), pokud vada řízení zcela jistě neovlivnila obsah napadeného rozhodnutí, tedy pokud by byl obsah rozhodnutí totožný, i kdyby k vadě nedošlo, neexistuje žádný vztah mezi vadou řízení a zákonností rozhodnutí.

31. Taková situace nastala i v nyní posuzované věci. Jak plyne ze správního spisu, stavební úřad po obdržení negativního závazného stanoviska skutečně žalobci nezasílal žádnou výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, ačkoliv tak dle § 36 odst. 3 správního řádu učinit měl. Jeho dalším úkonem po obdržení negativního závazného stanoviska bylo již vydání prvostupňového rozhodnutí. Třebaže vzhledem k dikci § 149 odst. 6 správního řádu již neměl prostor pro provádění dalšího dokazování, tak ani tato procesní situace jej nezprošťovala povinnosti postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu a v rámci příslušné výzvy dát žalobci prostor, aby se ještě před rozhodnutím ve věci seznámil s negativním závazným stanoviskem a vyjádřil se k němu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2012, č. j. 10 A 70/2012 - 41). Tomuto požadavku stavební úřad nedostál, v tomto směru tedy procesně pochybil. Jak ovšem dále vyplývá ze správního spisu, negativní závazné stanovisko představovalo jediný podklad, který si stavební úřad v průběhu správního řízení opatřil. Žalobce se s negativním závazným stanoviskem seznámil dne 9. 7. 2022, tedy po vydání prvostupňového rozhodnutí, a k jeho obsahu se ještě téhož dne vyjádřil (viz doplnění odvolání ze dne 9. 7. 2022). Své právo vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí tudíž plně zrealizoval v rámci navazujícího odvolacího řízení, které s řízením na prvním stupni tvoří jeden celek (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25). Tím byla daná procesní vada zhojena. Nadto nelze přehlédnout, že podstata žalobcových výhrad proti závěrům orgánu územního plánování byla od počátku správního řízení shodná v tom smyslu, že dle žalobce měla být výška okapové hrany a hřebene stavby měřena od nejvyšší úrovně přilehlého terénu (viz žádost o vydání společného povolení ze dne 4. 5. 2022, ve které žalobce tuto argumentaci již uplatnil ve vztahu k vyjádření orgánu územního plánování ze dne 4. 4. 2022). Žalovaný přitom správně rozpoznal, že odvolací námítky žalobce směřovaly proti obsahu negativního závazného stanoviska, a proto věc podle § 149 odst. 7 správního řádu předložil k posouzení nadřízenému orgánu územního plánování, který se zcela ztotožnil se závěrem, že stavební záměr odporuje výškovým regulativům územního plánu. Po vydání potvrzujícího závazného stanoviska pak žalovaný v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu žalobce poučil o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čímž zhojil předchozí procesní pochybení stavebního úřadu. Žalobce následně této možnosti využil a ve vyjádření ze dne 8. 8. 2022 uplatnil věcně shodnou argumentaci jako ve svých předchozích podáních. Soud proto neshledal, že by žalobci v průběhu správního řízení byla upřena možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a efektivně právně i skutkově argumentovat proti zjištěním správních orgánů. Nepoučení žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu ze strany stavebního úřadu tak představovalo pouze dílčí procesní pochybení, které bylo v navazujícím odvolacím řízení odstraněno (zhojeno), a tudíž nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
32. Bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí je též výzva ze dne 9. 6. 2022, kterou stavební úřad podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzval žalobce k odstranění vad odvolání tak, aby „[p]odání odvolání provedl v souladu s platnými ustanoveními správního řádu.“ Soud

dává žalobci zapravdu v tom, že z takto formulované výzvy skutečně nelze rozpoznat, jaký nedostatek stavební úřad v podaném odvolání spatřoval ani jakým způsobem by jej měl žalobce případně odstranit. Ze správního spisu však vyplývá, že na základě žalobcova odvolání (doplněného podáním ze dne 9. 7. 2022) žalovaný v rámci odvolacího řízení prvostupňové rozhodnutí přezkoumal a po vydání potvrzujícího závazného stanoviska jej podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrdil a žalobcovo odvolání zamítl. Na průběh ani výsledek odvolacího řízení tak neměla nesrozumitelná výzva stavebního úřadu ze dne 9. 6. 2022 žádný vliv. Pakliže měla údajná vada podaného odvolání spočívat v jeho formě, jak tvrdil žalobce, z doručanky založené ve správním spise vyplývá, že žalobce zaslal stavebnímu úřadu odvolání jako nepodepsanou přílohu prostřednictvím e-mailu, který byl opatřen uznávaným elektronickým podpisem. Tento způsob podání odvolání tak zcela odpovídal požadavkům kladeným § 37 odst. 3 větou první správního řádu na kvalifikovanou formu elektronických podání (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2014, sp. zn. IV. ÚS 1829/13, který se týkal obdobně formulovaného § 42 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů).

IV. Závěr a náklady řízení

33. S ohledem na výše uvedené soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl (výrok I).
34. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl procesně úspěšný. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. března 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu