



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobců: a) B. K.  
b) R. K.  
oba bytem X  
oba zastoupeni Mgr. Ing. Eliškou Kačírkovou, Ph.D.,  
advokátkou  
sídlem Na Příkopě 1047/17, 110 00 Praha 1

proti  
žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje  
sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary

za účasti osoby  
zúčastněné na řízení: A. H.  
bytem X  
zastoupena JUDr. Michaelou Hyklovou, advokátkou  
sídlem Pod Šmukýřkou 1078/8, 150 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 7. 2023, č. j. KK/770/LP/23-9,

takto:

- I. Žaloba žalobkyně a) se zamítá.
- II. Žaloba žalobce b) se zamítá.
- III. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

#### IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

##### Odůvodnění:

###### I.

###### Vymezení věci

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 7. 2023, č. j. KK/770/LP/23-9 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Ostrov, odboru výstavby (dále jen „*stavební úřad*“) ze dne 23. 1. 2023 č. j. MěÚO/03717/2023 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Prvoinstančním rozhodnutím stavební úřad podle § 129 odst. 2 a 3, § 90 a § 110 až 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „*stavební zákon*“), zamítl žádost žalobců o dodatečné povolení stavby Stavební úpravy rekreačního objektu č. ev. Xa, na pozemcích st. p. č. Xb a parc. č. Xc v k. ú. X (dále jen „*předmětná stavba*“).
2. Přípisem ze dne 3. 11. 2021 zahájil stavební úřad řízení o nařízení odstranění předmětné stavby sp. zn. MěÚO/72308/2021/výst/Vit (viz str. 3 rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2022, č. j. KK/866/SÚ/22-4).
3. Dne 23. 11. 2021 podali žalobci žádost o dodatečné povolení předmětné stavby.
4. V oznámení o zahájení řízení stavební úřad vymezil předmětnou stavbu tak, že žalobci ubourali v roce 2018 staticky i funkčně nevyhovující nadzemní část původního rekreačního objektu a její podzemní část zachovali. Nad původním sklepem byla provedena nová železobetonová deska a vystavěn nový rekreační objekt z tvárnic. Z původního jednopodlažního objektu tak vznikl jednopodlažní objekt s podkrovím a sedlovou střechou a výška objektu se zvýšila o cca 2 m. Stavební úřad dále konstatoval, že předmětná stavba vyžadovala podle § 94j stavebního zákona společné povolení (viz str. 1 a 2 oznámení stavebního úřadu ze dne 16. 12. 2022, č. j. MěÚO/66591/2022, i str. 2 a 3 prvoinstančního rozhodnutí).
5. Městský úřad Ostrov, odbor rozvoje a územního plánování, vydal podle § 96b stavebního zákona k předmětné stavbě závazné stanovisko ze dne 12. 4. 2022, č. j. MěÚO/20441/2022 (dále jen „*první závazné stanovisko*“), jímž posoudil předmětnou stavbu z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování jako nepřípustnou, protože se nachází v nezastavěném území mimo území řešené platným Územním plánem sídelního útvaru Stráž nad Ohří (dále jen „*územní plán*“).
6. Prvoinstanční rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobců bylo odůvodněno s odkazem na § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona negativním prvním závazným stanoviskem. V odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalobci brojili proti prvnímu závaznému stanovisku a žádali jeho přezkum s odůvodněním, že předmětná stavba nepředstavuje novou stavbu, ale pouze stavební úpravy původní chaty.
7. V odvolacím řízení žalobci nevyužili možnosti vyjádřit se k závaznému stanovisku Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru regionálního rozvoje (dále jen „*nadřízený orgán*“), ze dne 27. 3. 2023, č. j. KK/641/RR/23 (dále jen „*přezkumné závazné stanovisko*“), jímž bylo první závazné stanovisko potvrzeno. Přezkumné závazné stanovisko bylo odůvodněno tím, že část obce, kde byla předmětná stavba realizována, není regulována územně plánovací dokumentací obce, a proto musí být rozhodováno

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

podle nadřazené územně plánovací dokumentace – Zásad územního rozvoje Karlovarského kraje (dále jen „ZÚR“). Podle ZÚR se předmětná stavba nachází v 300 m širokém koridoru republikového významu D04-I/13 Květnová – Damice – hranice kraje (Smilov), vymezeného pro umístění veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury silnice I/13 (Karlovy Vary – Ostrov – hranice kraje – Chomutov – Děčín – Liberec). Podle ZÚR se předmětná stavba nachází i v nadregionálním biokoridoru územního systému ekologické stability NK41(V) Svatošské skály – Úhošť. Předmětná stavba se podle Politiky územního rozvoje ČR (dále jen „PÚR“) nachází i v rozvojové ose OS7 Rozvojová osa Ústí nad Labem – Chomutov – Karlovy Vary – Cheb – hranice ČR/Německo (-Bayreuth) a koridoru dopravní infrastruktury SD18 Silnice I. třídy I/13 úsek Ostrov – Chomutov, jehož zpřesnění bylo provedeno v ZÚR. Nadřízený orgán konstatoval, že předmětná stavba není v souladu s PÚR ani ZÚR (viz str. 3 a 4 přezkumného závazného stanoviska). K souladu předmětné stavby s cíli a úkoly územního plánování podle § 18 a § 19 stavebního zákona nadřízený orgán uvedl, že předmětná stavba se nachází v nezastavěném území a jejímu umístění tak brání § 18 odst. 5 stavebního zákona – předmětná stavba tudíž není ani v souladu s cíli a úkoly územního plánování (viz str. 4 a 5 přezkumného závazného stanoviska). K námitkám žalobců nadřízený orgán uvedl, že žalobci v žádosti o závazné stanovisko vymezili svůj záměr jako stavbu chaty na vlastním pozemku, kdy i projektová dokumentace je vypracována pro novou stavbu chaty s nově realizovanými svislými a vodorovnými, tesařskými a střešními konstrukcemi, výplněmi otvorů a založením objektu (zemní práce a základy). Podle projektové dokumentace tedy nejde o stavební úpravy chaty. Ani zjištění stavebního úřadu, že podzemní část stavby zůstala zachována a železobetonová deska byla provedena nad původním sklepem, nevede k závěru, že předmětná stavba představuje stavební úpravy podle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, které by zachovaly vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby (viz str. 5 a 6 přezkumného závazného stanoviska).

8. Napadené rozhodnutí bylo odůvodněno závazností přezkumného závazného stanoviska, které žalovaný shledal přezkoumatelným, i s ohledem na to, že jím byly vypořádány odvolací námitky proti prvnímu závaznému stanovisku. Žalovaný s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 As 216/2019-32, bod 19, a ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2006, č. j. 9 Ca 257/2004-48, poukázal na to, že žalobci provedli předmětnou stavbu bez povolení nebo opatření stavebního úřadu tak, že odbourali nadzemní část stavby a zachovali jen její podzemní část, nad níž provedli novou železobetonovou desku a vystavěli novou stavbu (rekreační objekt s podkrovím z tvárnic), to znamená, že původní stavba podle občanskoprávních, tedy i stavebně právních předpisů zanikla. K požadavku žalobců na přerušení řízení žalovaný s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 62 A 163/2017-76, uvedl, že žádost o přerušení řízení podána formou odvolací námitky je neakceptovatelná a že řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona není na místě přerušovat v souvislosti s připravovanou změnou územně plánovací dokumentace. Jelikož pro část obce, ve které byla předmětná stavba realizována, není v platnosti žádná územně plánovací dokumentace na úrovni obcí, musí zde být rozhodováno podle nadřazené územně plánovací dokumentace, a proto projednání nového územního plánu není pro správní orgány předběžnou otázkou.

Žalovaný nemůže ovlivnit nepřiměřenou tvrdost zákona (viz str. 8 až 10 napadeného rozhodnutí).

## II. Žaloby žalobců

9. Žalobci ve svých žalobách uplatnili tři žalobní body a navrhli, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a prvoinstanční rozhodnutí a vrátil žalovanému věc k dalšímu řízení.
10. V prvním žalobním bodě žalobci tvrdili, že správní orgány v závazných stanoviscích nesprávně posoudily charakter předmětné stavby jako novou stavbu. Žalobci s poukazem na historickou projektovou dokumentaci, správní spis a katastr nemovitostí namítli, že předmětná stavba je stavbou, která se v řešeném území nachází minimálně od 70. let 20. století. Původní stavba chaty byla staticky i funkčně nevyhovující a žalobci byli povinni ji jako její vlastníci udržovat tak, aby nepředstavovala ohrožení na zdraví a na životě či životního prostředí, přičemž žalobci pouze nahradili staré, prohnílé části stavby. Žalobci zdůraznili, že stavební úřad učinil skutkové zjištění, že část předmětné stavby zůstala zachována a nahrazeny byly pouze staticky nevyhovující části stavby. Podle žalobců se tak jednalo pouze o stavební úpravy stávající chaty, při nichž se zachoval půdorys stavby, nedošlo ke změně v užívání stavby, ani ke změně vzhledu stavby oproti původní projektové dokumentaci.
11. V druhém žalobním bodě žalobci namítli, že správní orgány měly vyhovět jejich žádosti o přerušení řízení do doby schválení nového územního plánu. Předmětná stavba se totiž nachází v území řešeném novým územním plánem obce Stráž nad Ohří, u něhož lze s největší pravděpodobností předpokládat jeho brzké schválení. Není tedy postaveno nájisto, zda bude řešené území s předmětnou stavbou zahrnuto do zastavitelného území.
12. Předmětem třetího okruhu žalobních námitek bylo tvrzení žalobců, že správní orgány nepostupovaly v souladu se základními zásadami správního řízení. Podle žalobců jim správní orgány nevyšly vstříc, když nepřerušily řízení do doby schválení územního plánu, což by vyřešilo problém s posouzením, zda je stavební úpravy nutno posuzovat jako stavbu novou, či pouhou rekonstrukci stávající stavby, protože by to nebylo zapotřebí posuzovat. Rozhodnutí správních orgánů dále vedlo aplikací nepřiměřeně tvrdých závazných stanovisek k nepřiměřené tvrdosti zákona, neboť žalobci část stavby zachovali a jen obnovili nevyhovující část, která byla v dezolátním stavu, tudíž provedli jen rekonstrukci stávající chaty. Správní orgány podle žalobců měly přihlížet při hodnocení důkazů a zjišťování materiální pravdy nejen k závazným stanoviskům, ale i souhlasným stanoviskům Lesů ČR a obce Stráž nad Ohří, vlastníků sousedních parcel.

## III. Vyjádření žalovaného k žalobám

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobám s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že žalobní body vypořádal v napadeném rozhodnutí jako odvolací námítky. Žalovaný navrhl, aby soud žaloby jako nedůvodné zamítl.

## IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení k žalobám

14. K prvnímu žalobnímu bodu osoba zúčastněná na řízení s odkazem na protokol o místním šetření poukázala na to, že žalobci v roce 2018 původní stavbu prakticky odstranili a místo ní postavili stavbu novou, přičemž z původní stavby zachovali pouze

podzemní stavbu. Podle osoby zúčastněné na řízení je irelevantní, z jakého důvodu došlo k demolici původní stavby.

15. Osoba zúčastněná na řízení k druhému žalobnímu bodu s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2017, č. j. 30 A 79/2017- 67, a stanoviska veřejného ochránce práv uvedla, že pokud by se přerušovalo řízení o dodatečné povolení stavby vždy z důvodu schvalování nového územního plánu, nebylo by možno dokončit řadu řízení mnoho let a nastala by tak právní nejistota. Přijetí nového územního plánu nelze očekávat do jednoho roku, kdy výsledek projednání nového územního plánu nelze považovat za předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, neboť nový územní plán není individuálním správním rozhodnutím ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu a nejde o otázku, o níž nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. V době provádění předmětné stavby ani v době rozhodování o jejím dodatečném povolení stavby nebyl dán její soulad s územně plánovací dokumentací, přičemž rozhodnutí stavebního úřadu nezávisí na výsledné podobě územního plánu, ale na jeho platné podobě.
16. K třetímu žalobnímu bodu osoba zúčastněná na řízení uvedla, že správní orgány musely respektovat § 129 stavebního zákona a že žalobci nedodrželi právní předpisy. Nový územní plán nevyřeší posouzení, zda je předmětnou stavbu nutno posuzovat jako stavbu novou či jako pouhou rekonstrukci stávající stavby. Osoba zúčastněná na řízení uzavřela tím, že souhlasná stanoviska sousedů a další subjektů jsou irelevantní vzhledem k negativnímu závaznému stanovisku.
17. Osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby soud žaloby žalobců zamítl.

#### V.

#### Posouzení věci soudem

18. O podaných žalobách rozhodl soud bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalovaný s tím výslovně souhlasil (viz vyjádření žalovaného k žalobě) a žalobci v soudem stanovené lhůtě soudu nesdělili, že požadují, aby ve věci bylo nařízeno jednání (viz výzva a poučení soudu ze dne 19. 9. 2023, č. j. 57 A 66/2023-12).
19. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud vycházel při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobách. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti podle § 76 s. ř. s., přičemž žádné takové vady napadeného rozhodnutí neshledal.
20. Žaloby nejsou důvodné.
21. Soud konstatuje, že z hlediska soudního přezkumu představují napadené a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publ. pod č. 534/2005 ve Sb. NSS) a že správní soudy neprovádí dokazování správním spisem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 ve Sb. NSS).
22. Soud považuje za vhodné předznamenat základní úvahová východiska, jež použil při hodnocení důvodnosti žalob.
23. Podle § 149 odst. 1 ve spojení s § 50 odst. 4 správního řádu je závazné stanovisko učiněné správním orgánem na základě zákona závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu a správní orgán ho nehodnotí jako důkaz. Náležitosti závazného stanoviska

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

reguluje § 149 odst. 2 správního řádu. Pokud účastník v odvolání napadne obsah závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska (viz § 149 odst. 7 správního řádu). § 149 odst. 6 správního řádu stanoví, že jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

24. Soud přezkoumává k žalobní námitce zákonnost závazného stanoviska za následujících podmínek. Podle ustálené judikatury správních soudů správní soudy nemohou nahrazovat odborný názor správního orgánu, jenž náleží do jeho diskreční pravomoci. Správní soud dle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené správní rozhodnutí zruší pro nezákonnost tehdy, když zjistí, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Rozhoduje-li správní orgán v mezích správního uvážení, jeho rozhodnutí musí být přezkoumatelné a musí být zřejmé, že nevybočil z mezí a hledisek správního uvážení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 24/2015–24, bod 20). Úkolem soudu tedy není nahrazovat odbornou činnost dotčených orgánů. Jejich úkolem je přezkoumat, zda závazné stanovisko dostatečně a přesvědčivě odůvodňuje své závěry, resp. zda v základních parametrech odpovídá požadavkům na odůvodnění meritorního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2022, č. j. 7 As 204/2022–31, bod 22 a tam citovaná judikatura). „*Nadřízený dotčený orgán státní správy je primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku. Odvolacímu správnímu orgánu pak v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska. Je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 správního řádu (nyní § 149 odst. 5 správního řádu) obsahovalo vylíčení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i přdestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné (...).*“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021–64, bod 38, nebo ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016–65, bod 40). Obstojí-li závazné stanovisko při soudním přezkumu, může soud převzít jeho odborné věcné závěry do odůvodnění svého rozsudku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021 – 64, bod 40). Je-li však závazné stanovisko nepřezkoumatelné, trpí vadou nepřezkoumatelnosti i rozhodnutí správního orgánu.
25. Řízení o dodatečném povolení stavby reguluje § 129 stavebního zákona. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad odstranění stavby vlastníku stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena. Podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona lze stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území.

26. Podle § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona je změnou v území změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístování staveb a jejich změn.
27. Podle § 96b odst. 1 věty první stavebního zákona platí, že jestliže vydání rozhodnutí podle § 129 odst. 2 a 3 závisí na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování.
28. § 96b odst. 3 věty první stavebního zákona stanoví, že 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.
29. Popsanou právní úpravu shrnuje soud tak, že revizní závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování o nepřípustnosti stavebního záměru je pro správní orgány závazné a nemohou se od něj odchýlit. Negativní závazné stanovisko musí vést k zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. V případě žaloby proti takovému správnímu rozhodnutí soud v mezích žalobních námitek hodnotí pouze to, zda je závazné stanovisko dostatečně a přesvědčivě odůvodněno.
30. Žalobci v žalobách nespороvali, že předmětná stavba spočívala v odstranění nevyhovující nadzemní části původního rekreačního objektu, provedení nové železobetonové desky na podzemní části původního rekreačního objektu a vystavění nového rekreačního objektu, který má oproti původnímu objektu navíc podkroví a je oproti původnímu objektu vyšší o cca 2 m, aniž by byl půdorys původního objektu změněn. Žalobci nezpochybňovali ani to, že předmětná stavba vyžadovala podle § 94j stavebního zákona společné povolení a že žádost o dodatečné povolení předmětné stavby žalobci podali v návaznosti na zahájení řízení o odstranění předmětné stavby. Žalobci dále nerozpороvali, že předmětná stavba představovala změnu v území a že se předmětná stavba nachází v nezastavěném území mimo území řešené platným územním plánem obce, dle ZÚR v koridoru veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury silnice I/13 (Karlovy Vary – Ostrov – hranice kraje – Chomutov – Děčín – Liberec) a v biokoridoru územního systému ekologické stability NK41(V) Svatošské skály – Úhošť a dle PÚR v rozvojové ose OS7 Rozvojová osa Ústí nad Labem – Chomutov – Karlovy Vary – Cheb – hranice ČR/Německo (-Bayreuth) a koridoru dopravní infrastruktury SD18 Silnice I. třídy I/13 úsek Ostrov – Chomutov. Soud při posouzení důvodnosti žalob žalobců vyšel ze všech uvedených závěrů a zjištění správních orgánů, protože je žalobci v žalobách nespороvali.

#### *Posouzení charakteru předmětné stavby*

31. Podle § 2 odst. 5 stavebního zákona je změnou dokončené stavby a) *nástavba*, kterou se stavba zvyšuje, b) *přístavba*, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, c) *stavební úprava*, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.
32. Podle § 3 odst. 4 stavebního zákona se *údržbou stavby* rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost.
33. Pokud jde o to, zda předmětná stavba představuje stavbu novou, nebo změnu dokončené stavby původního rekreačního objektu (ať již v podobě nástavby či stavební úpravy), příp. snad udržovací práce, jde o otázku řešenou ustálenou judikaturou Nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

správního soudu: Odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu - jedná se o zhotovení nové stavby, do níž byly toliko zakomponovány zachované prvky původní, jinak z valné části odstraněné stavby (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165, č. 2722/2012 Sb. NSS). Stavební úpravou se rozumí změny dokončené stavby, při nichž se nemění vnější půdorysné ani výškové ohraničení stavby. Obvykle jde o vestavby, přestavby, změny vzhledu stavby, dispoziční změny stavby a podobně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2023, č. j. 6 As 39/2022-30, bod 28). Smyslem udržovacích prací je zachovat stavbu ve stavu, který odpovídá projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení, popřípadě dokumentaci skutečného provedení stavby. V podstatě se jedná o běžně prováděné opravy, kterými se nemění právní poměry stavby (na rozdíl od nástavby, přístavby, změny účelu užívání), neboť udržovací práce musí být v souladu s existujícím právním stavem stavby. Údržba slouží k běžným opravám a odstranění či opravě běžného opotřebení jinak funkční stavby – nikoli k znovuvytvoření stavby nové na půdorysu nepatrných zbytků stavby historické. Z pohledu faktické existence či neexistence stavby, jejíž posouzení je v pravomoci správního úřadu, je pak lhostejné, zda k fyzickému zániku stavby přispěl účastník řízení, jeho právní předchůdci či snad jiné okolnosti jako např. vyšší moc (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2023, č. j. 2 As 150/2021-35, bod 13).

34. Soud připomíná, že žalobci nespороvali zjištění správních orgánů (vyplývající ostatně z projektové dokumentace i protokolu z místního šetření), že žalobci nejdříve zcela odstranili celou nadzemní část původního rekreačního objektu a pak na sklepní konstrukci položili základovou desku a vystavěli nový rekreační objekt, o cca 2 m vyšší než původní objekt. V souladu se závěry výše uvedené judikatury i citovanou právní úpravou tedy soud dospěl k závěru, že nešlo ani o změnu původního rekreačního objektu ve formě nástavby nebo stavebních úprav, ani o udržovací práce. Jednoznačně šlo o novou stavbu.
35. Žalobní námitka, že správní orgány v závazných stanoviscích nesprávně posoudily charakter předmětné stavby jako novou stavbu, tedy nebyla důvodná. Soud aprobejuje posouzení nadřízeného orgánu na str. 5 a 6 přezkumného závazného stanoviska a žalovaného na str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí (včetně přílehlavého odkazu žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 As 216/2019–32, bod 19), že předmětná stavba představuje novou stavbu. Odkazy žalobců vztahující se k historické projektové dokumentaci, správnímu spisu a katastru nemovitostí, které směřovaly ke skutečnosti, že původní rekreační objekt existoval nejméně od 70. let 20. století, se mýjely argumentací správních orgánů: Nebyl spor o tom, že původní rekreační objekt fakticky i právně existoval, ale rozhodné by to, že žalobci zbournali jeho úplnou nadzemní hmotu, čímž zanikl. Původní rekreační objekt tedy nebyl předmětem posuzovaného správního řízení. Žalobní tvrzení, že stav původního rekreačního objektu byl nevyhovující, též nebylo relevantní: Podle výše citované judikatury údržba neslouží k znovuvytvoření stavby nové na půdorysu původní stavby, kdy není právně významný důvod fyzického zániku původní stavby. Tvrдили-li žalobci v žalobě, že *pouze nahradili staré, prohnílé části stavby*, bylo to v rozporu s jejich projektovou dokumentací a protokolem z místního šetření, podle nichž žalobci nahradili kompletní nadzemní část původního rekreačního objektu nově vystavěnou předmětnou stavbou o cca 2 m vyšší, než byl původní rekreační objekt. K žalobnímu tvrzení, že stavební úřad

v prvoinstančním rozhodnutí uvedl, že byly nahrazeny pouze staticky nevyhovující části stavby, soud uvádí, že tento závěr v prvoinstančním rozhodnutí nenalezl – ale kdyby tam byl, nic by to neměnilo na výše uvedených závěrech, postavených na rozhodném zjištění, že žalobci odstranili veškerou nadzemní hmotu původního rekreačního objektu (bez ohledu na důvod, který je k tomu vedl). Žalobní námitky vztahující se k zachování půdorysu stavby a nezměněnému užívání stavby byly proto irelevantní. Žalobní argumentace nezměněným vzhledem stavby oproti původní projektové dokumentaci nebyla soudu srozumitelná – žalobci přece nespороvali, že předmětná stavba se od původního rekreačního objektu vzhledově liší nejméně v existenci podkroví a zvýšené výšce o 2 m.

#### *Přerušení řízení*

36. V řízení o dodatečném povolení stavby je rozhodující skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí. Rozhodný pro posouzení správních orgánů je tedy stav územně plánovací dokumentace ke dni vydání jejich rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018–37, odst. 18).
37. Podle § 64 odst. 1 písm. c) může správní orgán řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán dal k takovému řízení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a), nebo učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b), anebo učinil úkon podle § 57 odst. 4. Předběžnou otázku definuje § 57 odst. 1 správního řádu tak, že na ní závisí vydání rozhodnutí, správnímu orgánu o ní nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a nebylo o ní dosud pravomocně rozhodnuto.
38. Soud tedy konstatuje, že řízení o přijetí nového územního plánu není řízením o předběžné otázce pro řízení o dodatečném povolení stavby, neboť na ní nezávisí rozhodnutí. Pro rozhodnutí je totiž rozhodný stav územního plánu ke dni vydání rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby. Proto řízení o přijetí nového územního plánu nemůže být důvodem pro přerušení řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby z důvodu existence předběžné otázky podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu.
39. Podle § 64 odst. 2 správního řádu však může správní orgán přerušit řízení o žádosti na požádání žadatele.
40. Sporná otázka přerušení řízení o dodatečném povolení stavby z důvodu procesu přijímání změny relevantní územně plánovací dokumentace byla judikaturou správních soudů opakovaně řešena. Zejména jde o rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 62 A 163/2017-76, č. 3889/2019 Sb. NSS, podle jehož právních vět platí, že *povinnost správního orgánu přerušit řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu není automatická a neomezená. Řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona se nepřerušuje, byť by o to žadatel požádal, pokud je žádost odůvodňována toliko možnou budoucí změnou právního rámce, který v době vedení řízení o dodatečném povolení stavby její dodatečné povolení neumožňuje, a to tím spíše, jde-li o změnu, jejíž proces eventuálního přijetí je teprve v rané fázi. V řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona je na vlastníkově stavby, aby prokázal naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, aniž by mu mělo být poskytováno jakékoli dobrodíní vyčkáváním na eventuální pro něj „možná“ příznivější právní stav. Z bodu 12 citovaného rozsudku vyplývá, že případem, kdy může správní orgán uvažovat o přerušení řízení o dodatečném*

povolení stavby, je stav, kdy má v dohledné době dojít k přijetí územního plánu ve prospěch žadatele a takový územní plán je v pokročilé fázi jeho eventuálního přijetí.

41. V judikatuře správních soudů převažuje názor, že přerušovat řízení (ať již o řádném či o dodatečném povolení stavby) na žádost stavebníka kvůli probíhajícímu procesu pořizování nového územního plánu lze jen zcela výjimečně, a to zejména v případě, pokud je proces přijímání nového územního plánu v pokročilé fázi (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015–32, a ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019– 37, body 16 a 17, č. 4076/2020 Sb. NSS, a právní věty Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 62 A 163/2017 – 76, č. 3889/2019 Sb. NSS).
42. V rozsudku ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019 – 37, body 16 a 17, č. 4076/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že si je vědom toho, že v rozsudku ze dne 2. prosince 2015, č. j. 3 As 35/2015–32, připustil, že je možné přerušit řízení o dodatečném povolení nelegální stavby v případě, kdy proces změny územního plánu, jež má vydání dodatečného povolení umožnit, je již v dostatečně pokročilé fázi, avšak učinil tak jen v hypotetické rovině, neboť v daném případě se proces změny územního plánu v dostatečně pokročilé fázi nenacházel. Tehdy rozhodující třetí senát neopíral možnost přerušování řízení o žádné konkrétní zákonné ustanovení, tím méně pak o § 57 správního řádu upravující řešení předběžných otázek. Šestý senát považoval úvahu třetího senátu za argumentačně pouze načrtnuté obiter dictum a poukázal na opačný názor, že řízení o dodatečném stavebním povolení kvůli probíhající změně územního plánu přerušit v žádném případě nelze (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2017, č. j. 30 A 79/2017–67, a stanoviska veřejného ochránce práv). *„Přerušování řízení v případě nepovolené stavby má zabránit tomu, aby musel stavební úřad nařídít odstranění stavby, u které má v krátké době díky změně územního plánu odpadnout jediná překážka bránící z hlediska ochrany veřejného zájmu jejímu dodatečnému povolení. Takový postup lze odůvodnit zásadami racionálního výkonu státní správy a hospodárnosti, tj. šetření nákladů státu i účastníků řízení. Je zbytečné likvidovat ekonomické hodnoty v situaci, kdy s velkou pravděpodobností bude možné je zachovat (byť právně čistší cestou by zřejmě bylo vydat po schválení změny územního plánu nové rozhodnutí, jímž úřad vyhověl dříve zamítnuté žádosti o dodatečné povolení).“*
43. Soud shrnuje, že správním orgánům lze důvodně vytýkat, že nepřerušily k žádosti žalobců řízení o žádosti o dodatečné povolení předmětné stavby jen za splnění třech podmínek: (i) z podkladů pro vydání rozhodnutí dle § 50 odst. 1 správního spisu by vyplývalo, že se vede proces přijetí změny územního plánu (zahrnující i územní plán nový), (ii) tato změna územního plánu by měla umožnit dodatečné povolení předmětné stavby a (iii) proces změny územního plánu by byl v době rozhodování správních orgánů v dostatečně pokročilé fázi jejího eventuálního přijetí.
44. V posuzované věci se žalobci v řízení před stavebním úřadem nedomáhali přerušování řízení a neargumentovali budoucí změnou územního plánu. V odvolání žalobci uvedli, že nový územní plán obce Stráž nad Ohří je již 18 či 19 let ve schvalovacím procesu a s největší pravděpodobností lze očekávat jeho brzké schválení. Žalobci v odvolání tvrdili, že není jisté, zda bude nový územní plán řešit pozemek s předmětnou stavbou, kdy navrhli přerušování řízení do doby vyřešení této předběžné otázky, tj. do doby schválení nového územního plánu. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobci měli podat žádost o přerušování řízení v řízení před stavebním úřadem a že v řízení o dodatečné povolení stavby není na místě poskytovat dobrodiní vyčkáváním na

eventuální příznivější právní stav. Žalovaný konstatoval, že územní plán je účinný od 1. 4. 1998 a dlouhodobě se připravuje nový územní plán, přičemž projednání nového územního plánu není pro správní orgány předběžnou otázkou.

45. V žalobě žalobci namítli, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu, že žalovaný nepřerušil řízení do doby schválení nového územního plánu. Žalobci v žalobě doslovně zopakovali svou odvolací námitku s jediným doplněním, že není jisté, zda se bude podle nového územního plánu pozemek s předmětnou stavbou nacházet v zastavitelném území. Žalobci v žalobě nikterak nereagovali na argumentaci žalovaného, již žalovaný vypořádal tuto jejich odvolací námitku.
46. Žalobní námitky nebyly důvodné.
47. Žalobci netvrdili v řízení před stavebním úřadem, že probíhá proces schvalování nového územního plánu, a tato skutečnost nevyplývala ani z obsahu správního spisu. Stavební úřad tedy nepochybil, když řízení o žádosti žalobců nepřerušil.
48. Odvolací orgán přihlédne k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním (viz koncentrační zásada v § 82 odst. 4 správního řádu).
49. Žalovaný tedy měl přihlédnout k novým skutečnostem, uvedeným žalobci v odvolání, jen tehdy, šlo-li o takové skutečnosti, které žalobci nemohli uplatnit dříve. Žalobci však v odvolacím řízení netvrdili, že by argumentaci vztahující se k připravované změně územního plánu nemohli uplatnit v řízení před stavebním úřadem. Nevyplynulo to ani z povahy novoty, neboť podle samotných žalobců měl proces změny územního plánu trvat desítky let. Posouzení žalovaného, že měli tuto argumentaci vznést před stavebním úřadem, bylo proto správné.
50. Navíc, i kdyby žalobci v řízení včas uvedli, že se připravuje změna územního plánu, netvrdili, že by tato změna územního plánu měla umožnit dodatečné povolení předmětné stavby. Z výše uvedené judikatury je zřejmé, že důvodem souvisejícím se změnou územního plánu, proč by mělo být řízení o dodatečném povolení stavby přerušeno, je zamezit tomu, aby bylo nařízeno odstranění podle stávajícího územního plánu nepřípustné stavby, v případě, že v krátké době má tento důvod nepřípustnosti stavby v důsledku změny územního plánu odpadnout. Jde tedy o případy, kdy je proces přijetí změny územního plánu v tak pokročilé fázi, že je pravděpodobné jeho dohledné skončení přijetím právě takové změny územního plánu, která z nepřípustné stavby učiní stavbu přípustnou. Nejde tedy o proces přijetí změny jakékoli územně plánovací dokumentace, která se přípustnosti stavby může dotknout, nýbrž o takový proces, u něhož je jen otázkou krátkého času, než vyústí ve změnu, která změní přípustnost stavby. Přerušení řízení přichází do úvahy, jednak pokud lze předjímat výsledek řízení o návrhu na změnu územního plánu a jednak lze kvalifikovaně odhadnout, že tento výsledek bude dosažen v krátké době. Správní orgány tedy nepochybily, když řízení nepřerušily, protože z tvrzení žalobců ani jiných podkladů rozhodnutí nevyplývalo, že by žalobci avizovaná změna územního plánu měla umožnit dodatečné povolení předmětné stavby. Soud dodává, že z desítek let, žalobci tvrzeného, trvajícího procesu přijetí změny územního plánu nelze bez dalšího dovodit tak, jak to učinili žalobci, že bude proces ukončen *brzy*.

Žalobci netvrdili žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo možno kvalifikovaně předvídat další vývoj řízení o návrhu na změnu územního plánu, natož aby se přijetí změny v dohledné době jevilo jako pravděpodobné. Předmětná stavba nesplňovala zákonnou podmínku pro dodatečné povolení stavby, kdy žalobci nespороvali závěry přezkumného závazného stanoviska o jejím rozporu s platnou územně plánovací dokumentací i cíli a úkoly územního plánování, vyjma popírání charakteru předmětné stavby jako stavby nové. Jelikož nebylo možné předjímat výsledek řízení o návrhu na změnu územního plánu ani časový horizont jeho skončení, nebyl důvod řízení o dodatečné povolení stavby přerušovat a rozhodnutí o žádosti žalobců oddalovat.

#### *Zásady správního procesu*

51. Mezi základní zásady činnosti správních orgánů patří, kromě zásad zmíněných žalobci v žalobě, zásada legality dle § 2 odst. 1 správního řádu (správní orgány jsou ve své činnosti vázány celým právním řádem) a zásada ochrany veřejného zájmu dle § 2 odst. 4 správního řádu (správní orgány dbají na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem).
52. Správním orgánům tedy nelze vytýkat, že postupovaly důsledně podle stavebního zákona. Správní orgány musely v souladu s § 149 odst. 6 správního řádu žádost žalobců zamítnout, protože měly k dispozici negativní přezkumné závazné stanovisko nadřízeného orgánu, který prezentoval veřejný zájem na dodržování územně plánovací dokumentace a cílů a úkolů územního plánování.
53. U předchozího žalobního bodu soud vysvětlil, proč nebyly správní orgány povinny přerušovat řízení. Soud nemůže přisvědčit žalobcům ani v tom, že přerušování řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby do doby schválení nového územního plánu by vyřešilo problém s posouzením, zda je stavební úprava nutno posuzovat jako stavbu novou, či pouhou rekonstrukci stávající stavby. Takové právní posouzení patřilo do gesce správních orgánů a bylo by naopak v rozporu se zásadou hospodárnosti, rychlosti řízení, legality a ochrany veřejného zájmu, aby se správní orgány tomuto hodnocení vyhýbaly. *Problém s posouzením* by se přerušením řízení nevyřešil, protože nemohl být z povahy věci předmětem regulace nového územního plánu.
54. Správní orgány nebyly nadány správním uvážením, zda v případě negativního přezkumného stanoviska žádost žalobců zamítnout nebo ne. Proto nepřicházel do úvahy institut zmírnění tvrdosti zákona, kdy soud poukazuje na to, že právě žalobci provedli předmětnou stavbu bez společného povolení a dopustili se stavební nekázně. Jako nepřiměřeně tvrdé se proto nejeví v takovém případě trvat na tom, aby žalobci v rozporu se stavebním zákonem provedená stavba splňovala stejné podmínky (přípustnost z hlediska územního plánování) jako stavby, o jejichž povolení bylo stavebníky předem řádně žádáno. Případ žalobců není raritní v tom smyslu, že by jejich postup, kdy zbourali nevyhovující objekt a bez povolení vystavěli objekt jiný (mj. výrazně vyšší) na místě, kde se umístění nových staveb nepřipouští, vyvolával pocit výjimečné nespravedlnosti. Popsaný postup žalobců ani nevede ke zpochybnění věcných důvodů závazných stanovisek, které žalobci označují v žalobě za nepřiměřeně tvrdá. Zbývá dodat, že na postup správních orgánů nemohla mít vliv souhlasná stanoviska vlastníků sousedních parcel, kteří prezentovali své soukromé zájmy – správní orgány správně postupovaly podle zákona a k těmto stanoviskům nepřihlížely.
55. Soud tedy nepřisvědčil žalobcům, že napadené rozhodnutí je nezákonné, protože bylo vydáno postupem v rozporu se základními zásadami správního řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

*Závěr*

56. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí není nezákonné z důvodů vymezených žalobci v žalobách. Zamítnutí žádosti žalobců bylo nutným důsledkem negativních závazných stanovisek orgánů územního plánování k předmětné (nové) stavbě. Vzhledem k pasivitě žalobců v řízení před stavebním úřadem, resp. neosvědčení očekávání, že v brzké době bude přijat nový územní plán, který bude předmětnou stavbu připouštět, správní orgány nepochybily, pokud řízení nepřerušily. Soud neshledal v projednávané věci v postupu správních orgánů žádný rozpor se základními zásadami správního řízení, který by měl za následek nezákonnost napadeného či prvostupňového rozhodnutí.
57. Vzhledem k tomu, že žádná z žalobci uplatněných námitek směřujících proti napadenému rozhodnutí nebyla důvodnou, soud výroky I a II tohoto rozsudku žaloby žalobců v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

## VI.

## Náklady řízení

58. Výrokem III tohoto rozsudku soud rozhodl o nákladech řízení ve vztahu mezi žalobci a žalovaným. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Žalovaný se však práva na náhradu nákladů řízení ve vyjádření k žalobám vzdal, a proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.
59. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení bylo výrok IV tohoto rozsudku rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení nemá na náhradu nákladů řízení právo, protože jí soud neuložil žádnou povinnost. Osoba zúčastněná na řízení ani nenavrhovala přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení. Soud proto nevyhověl požadavku osoby zúčastněné na řízení v jejím vyjádření k žalobám na nespecifikované náklady řízení.

**Poučení:**

**Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.**

Plzeň 9. dubna 2024

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.  
předseda senátu