



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka, soudkyně Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a soudce JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně: **V. L.**

bytem X

zastoupena advokátkou JUDr. Alicí Hejzlarovou, LL.M., MBA
sídlem Urxova 430/4, Karlín, Praha 8

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2023, č. j. 045481/2023/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2023, č. j. 045481/2023/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku ve výši 14 200 Kč, a to k rukám advokátky JUDr. Alice Hejzlarové, LL.M., MBA.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Příbram (dále jen „stavební úřad“) ze dne 6. 3. 2023, č. j. MeUPB 24236/2023, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím shledal žalobkyni vinnou z nedbalostního spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“), kterého se dopustila tím, že provedla jako stavebník v období od 15. 1. 2022 do 15. 2. 2022 výměnu střešní krytiny obsahující azbest a osadila nová střešní okna na rodinném domě č. p. X v X, který je umístěný na pozemku parc. č. XA v katastrálním území X (dále jen „dům č. p. X“; všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku jsou ve stejném katastrálním území) v ochranném pásmu nemovité kulturní památky kostela sv. Jakuba Staršího, bez souhlasu stavebního úřadu. Za tento přestupek stavební úřad vyměřil žalobkyni pokutu ve výši 30 000 Kč.
2. Žalobkyně v **žalobě** namítá, že napadené rozhodnutí neodpovídá skutkovému stavu, že se žalovaný nevypořádal s jejími odvolacími námitkami a nevzal v potaz existenci stavebního povolení, která mu měla být známa z jeho činnosti. Žalobkyně jednala v krajní nouzi, neboť střecha byla z 60 až 70 % poškozená a zatékalo do ní, což poškozovalo její nosné prvky, a hrozilo narušení nosných zdí domu. Pokud by střechu neprodleně neopravila, hrozilo její zřícení. Žalobkyně jednala s ohledem na veřejný zájem na ochraně bezprostředního okolí nemovitosti a kolemjdoucích osob. Tyto skutečnosti měl žalovaný zohlednit při stanovení výše pokuty. Žalovaný také řádně nezhodnotil povahu provedených prací. Udržovací práce přitom opatření stavebního úřadu nevyžadují. Zadruhé namítá, že ochranné pásmo kulturní památky, v němž se dům č. p. X nachází, je nepřiměřeně extenzivní a nepřiměřeně omezuje výkon jejího vlastnického práva. Správní orgány měly jako předběžnou otázku posoudit přiměřenost a ústavnost rozsahu ochranného pásma. Zatřetí namítá, že skutek, jehož se měla dopustit, není společensky škodlivý. Dům č. p. X se nenachází poblíž kulturní památky ani v jejím dohledu. Plastová okna a plechová střešní krytina nejsou v místě výjimečné a nemají reálný dopad na kulturní památku. Žalobkyně volila barevné odstíny oken i střechy střízlivě tak, aby nezasahovala do vzhledu okolí. Střešní krytinu schválila krajská hygienická stanice. Žalobkyně také následně požádala o dodatečné povolení stavby. Žalovaný s ohledem na to měl přezkoumat odůvodnění výše pokuty nejen z hlediska, zda není pro žalobkyni likvidační. Začtvrté uvedla, že výměnu střešní krytiny na domě č. p. X povolil stavební úřad rozhodnutím ze dne 23. 11. 1992, č. j. 9226/92-SÚ/Tů, jehož platnost prodloužil do 31. 8. 2023 rozhodnutím ze dne 11. 8. 2021, č. j. MeUPB 73946/2021. Tyto skutečnosti musely být stavebnímu úřadu známy z jeho činnosti. Jedná se o akty *ad rem*, je tedy lhotejné, kdo byl žadatelem. S ohledem na vše uvedené má žalobkyně za to, že uložená pokuta je nepřiměřeně přísná a že jsou v jejím případě dány okolnosti vylučující protiprávnost a polehčující okolnosti odůvodňující upuštění od správního trestu. Kromě toho se správní orgány dopustily procesního pochybení, neboť v rozporu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací uvedly, že

žalobkyně je povinna navrhnout důkaz znaleckým posudkem. V oblasti správního trestání nesmí být obviněný nucen k součinnosti při opatřování podkladů.

3. Žalovaný ve **vyjádření k žalobě** ji navrhl jako nedůvodnou zamítnout. Odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se s obdobnou argumentací žalobkyně vypořádal. Shrnul, že přestupek žalobkyně byl řádně zjištěn a projednán, přičemž nebyl promlčen. Dům č. p. X se nachází v ochranném pásmu kulturní památky, jehož vymezení je pro správní orgány závazné. Společenskou škodlivost skutku nesnižuje skutečnost, že žalobkyně požádala o dodatečné povolení stavby.
4. Žalobkyně v **replíce** zdůraznila, že úpravu domu č. p. X provedla na základě platného stavebního povolení, které stavební úřad opomněl, přestože k němu měl přihlídnout z úřední povinnosti. Žalobkyně o existenci stavebního povolení informovala žalovaného dne 19. 4. 2023. Ten jí ale jen sdělil, že rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení není dostatečně označeno. To ale nemůže jít k tíži žalobkyně. Žalovaný tak rozhodl v rozporu se zásadou materiální pravdy.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Stavební úřad opatřením ze dne 18. 11. 2022, doručeným žalobkyni téhož dne, oznámil žalobkyni zahájení řízení o přestupku podle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a předvolal ji k ústnímu jednání.
6. Při ústním jednání dne 7. 12. 2022 žalobkyně uvedla, že výměnu střešní krytiny a osazení nových střešních oken provedla od 15. 1. 2022 do 15. 2. 2022 bez vědomí spolujitelky domu č. p. X. Žalobkyně při ústním jednání předložila fotodokumentaci stavu domu č. p. X a *Posouzení stavu střešní krytiny* ze dne 3. 1. 2022, podle něhož jsou na 60 až 70 % střechy jasné známky poškození, do krovu již delší dobu zatéká a hrozí poškození jeho nosných prvků.
7. Stavební úřad poté rozhodnutím ze dne 7. 12. 2022, č. j. MeUPB 118483/2022, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku uvedeného v bodě 1 tohoto rozsudku a uložil jí pokutu 30 000 Kč. Žalobkyně podala odvolání, v němž namítla existenci krajní nouze, nízké společenské škodlivosti skutku, nepřiměřený rozsah ochranného pásma a předčasnost vydání rozhodnutí z důvodu trvajícího řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušil rozhodnutím ze dne 24. 1. 2023, č. j. 002681/2023/KUSK, a věc mu vrátil k novému projednání. S odvolacími námitkami se neztotožnil, ale shledal, že stavební úřad uvedl ve výroku nesprávné ustanovení, podle něhož uložil pokutu, výši pokuty dále konkrétně neodůvodnil a ve správním spise chyběl podklad potvrzující, že dům č. p. X se nachází v ochranném pásmu nemovité kulturní památky.
8. Stavební úřad následně doplnil správní spis o rozhodnutí Okresního úřadu Příbram ze dne 7. 6. 1996, č. j. 190/96, (dále jen „rozhodnutí okresního úřadu o ochranném pásmu“), jímž bylo zřízeno památkové ochranné pásmo pro dochování prostředí areálu nemovité kulturní památky kostela sv. Jakuba Staršího, registrované v Ústředním seznamu nemovitých kulturních památek pod registračním číslem 2508. V plánu ochranného pásma stavební úřad vyznačil dům č. p. X. Žalobkyně ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí obdobně jako v žalobě namítla existenci krajní nouze a nízké společenské škodlivosti skutku s ohledem na vzdálenost od kostela a způsob provedení prací.
9. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím znovu shledal žalobkyni vinnou a uložil jí pokutu, jak je uvedeno v bodě 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění uvedl, že dům č. p. X se Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nachází v ochranném pásmu kostela sv. Jakuba Staršího, které bylo zřízeno rozhodnutím okresního úřadu o ochranném pásmu. *Posouzení stavu střešní krytiny*, které doložila žalobkyně, nezpracovala autorizovaná osoba. Nelze z něj proto usuzovat, zda byl dům č. p. X ve stavu, že ohrožoval život a zdraví osob a zvířat, bezpečnost sousedních staveb nebo působil jiné škody. K fotodokumentaci stavu domu č. p. X uvedl, že jde o výsledek nedostatečných udržovacích prací. Žalobkyně provedla jako stavebník výměnu střešní krytiny obsahující azbest a osazení nových střešních oken v ochranném pásmu nemovité kulturní památky kostela sv. Jakuba Staršího bez opatření stavebního úřadu. Stavebník je povinen dbát na to, aby stavbu provedl v souladu se zákonem. Nesplnění této povinnosti odporuje zájmu společnosti na evidenci staveb, kontrole podkladové dokumentace a ochraně zdraví, života, životního prostředí a majetku. V řízení o povolení stavby se mohou ke stavbě vyjádřit i jiní účastníci. Žalobkyně provedením stavebních prací bez opatření stavebního úřadu ohrozila zájmy společnosti a mohla nepřiměřeně zasáhnout do práv jiných osob. S ohledem na to byl naplněn materiální znak přestupku. Žalobkyně nemůže předpokládat, že stavba bude dodatečně povolena. Případné dodatečné povolení snižuje společenskou nebezpečnost jednání žalobkyně, ale nezabývá ho protiprávností. Při stanovení výše pokuty přihlédl stavební úřad k závažnosti přestupku, způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem. Žalobkyně je za tento typ přestupku trestána poprvé, v průběhu přestupkového řízení spolupracovala a snažila se věc napravit tím, že požádala o dodatečné povolení stavby. Jako polehčující okolnost stavební úřad vyhodnotil špatný technický stav střechy, do níž zatékalo a hrozila její další degradace. Pokutu proto uložil při dolní hranici zákonného rozpětí.

10. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala. Namítla existenci krajní nouze, nízké míry společenské škodlivosti skutku a nepřiměřenost ochranného pásma. Podáním ze dne 19. 4. 2023, doručeným stavebnímu úřadu i žalovanému téhož dne, odvolání doplnila o další skutečnost, o níž se měla dozvědět dne 18. 4. 2023. K tomuto podání přiložila:
 - kopii souhlasu s prodloužením lhůty k dokončení stavby ze dne 11. 8. 2021, č. j. MeUPB 73946/2021, (dále jen „souhlas ze dne 11. 8. 2021“), jímž stavební úřad na základě podání žalobkyně označeného jako „*ohlášení: změny stavby před dokončením – prodloužení lhůty pro dokončení stavby*“ prodloužil lhůtu pro dokončení stavby „*Autosalon Leiš-LERO s.r.o. včetně přípojek inženýrských sítí*“ na pozemku parc. č. XB do 31. 8. 2023; a
 - kopii stavebního povolení ze dne 23. 11. 1992, č. j. 9226/92-SÚ/Tů, (dále jen „stavební povolení z roku 1992“), jímž stavební úřad na žádost V. L. povolil stavbu „*Autosalon Leiš*“ na pozemku parc. č. XC a přípojky inženýrských sítí na pozemcích parc. č. XD, parc. č. XE, parc. č. XF, parc. č. XA a parc. č. XG. Stavba „*Autosalon Leiš*“ je členěna na pět stavebních objektů, mezi nimi SO 01: „*fasáda a střecha stávajícího objektu č. p. X – bude realizována rekonstrukce stávající fasády přesně podle původního vzhledu, demontáž krytiny z azbestocementových vlnovek, položení nového záklopu a osazení krytiny ze šindelů SIPLAST*“. Celá stavba měla být dokončena do 31. 12. 1993.
11. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Napadené rozhodnutí bylo vyhotoveno dne 18. 4. 2023 a vypraveno dne 24. 4. 2023. V jeho odůvodnění nejprve zrekapituloval, že se věcí už jednou zabýval. Dům č. p. X se nachází v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, a proto bylo třeba stavbu i udržovací práce projednat se stavebním úřadem. To žalobkyně neučinila. Bylo postaveno najisto, že dům

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

č. p. X nebyl v důsledku zanedbané údržby v dobrém stavebnětechnickém stavu. Určité nebezpečí poškození majetku či zdraví kolemjdoucích osob nelze zcela vyloučit. Tento stav nicméně trvá již delší dobu, a tak není jisté, že hrozilo nebezpečí z prodlení. Dům č. p. X se nachází poblíž stavebního úřadu, a tak žalobkyně mohla jeho stav a stavební práce se stavebním úřadem projednat. Žalobkyně do protokolu neuvedla žádné námitky a nenavrhlala žádné důkazy. Jde o její právo, nikoliv o povinnost. Žalovaný nicméně zjistil formální pochybení stavebního úřadu, a tak jeho první rozhodnutí zrušil. Nyní se žalovaný zabýval především tím, zda stavební úřad vytykávané nedostatky napravil, a shledal, že ano. Žalobkyně uplatnila v odvolání stejné důvody jako poprvé. Jednání žalobkyně naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Žalobkyně se neomezila na nápravu havarijního stavu – k tomu není třeba vytvářet nové okenní otvory. Stavební úřad je povinen respektovat rozhodnutí okresního úřadu o ochranném pásmu, nemůže hodnotit přiměřenost jeho rozsahu nebo vzdálenost domu č. p. X od chráněné kulturní památky. Při stanovení výše pokuty stavební úřad přihlédl k polehčujícím okolnostem a pokutu stanovil ve výši 1,5 % hodnoty horní hranice zákonné sazby. Tuto výši žalovaný nepovažuje za likvidační. Dodatečné povolení stavby nemá na odpovědnost za přestupek vliv. Předmětem řízení je nepovolená stavba a udržovací práce v ochranném pásmu. Nelze proto přihlížet k sousedním stavbám nebo jejich stavebním úpravám.

12. Po vydání napadeného rozhodnutí, dne 25. 4. 2023, žalovaný od stavebního úřadu obdržel postoupené podání žalobkyně ze dne 19. 4. 2023 včetně příloh. V doprovodném přípisu stavební úřad uvedl, že stavebním povolením z roku 1992 byla mimo jiné povolena oprava střechy a fasády domu č. p. X a že toto povolení je stále v platnosti. Žalobkyně ale v rozporu s tímto povolením provedla ve střešním plášti nová střešní okna.
13. Žalovaný na podání žalobkyně ze dne 19. 4. 2023 reagoval přípisem ze dne 2. 5. 2023. Uvedl, že ve věci již rozhodl a že souhlas ze dne 11. 8. 2021 postrádá patřičné náležitosti a není patrné, k jakému rozhodnutí byl vydán. Stavební úřad potvrdil, že stavebním povolením z roku 1992 byla povolena oprava střechy a fasády domu č. p. X, ale ne střešní okna. Názor žalobkyně, že tyto skutečnosti vylučují společenskou škodlivost jejího jednání, žalovaný nesdílí.

Posouzení žaloby soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání.
15. Jelikož v průběhu soudního řízení nabyl účinnosti zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), zabýval se soud tím, zda není nová právní úprava pro žalobkyni příznivější, neboť k této skutečnosti by soud musel přihlídnout z moci úřední i bez námítky (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Nový stavební zákon nicméně v § 301 odst. 1 písm. a) upravuje obdobný přestupek, za který lze podle § 301 odst. 3 písm. d) tohoto zákona v případě, že se jedná o záměr v ochranném pásmu, uložit pokutu do 4 000 000 Kč. Nová právní úprava tedy pro žalobkyni příznivější není.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

16. Žaloba je důvodná, neboť je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
17. Požadavek, aby se správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami, návrhy a vyjádřeními účastníka řízení, plyne z § 68 odst. 3 správního řádu. Pokud se správní orgán v rozhodnutí o odvolání nevypořádá s uplatněnými námitkami, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45]. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů jde tehdy, pokud se správní orgán vůbec nezabýval určitou pro posouzení věci významnou skutečností (srov. např. Komentář k § 76 s. ř. s. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, dostupné v Systému ASPI).
18. Soud shledal důvodnou námitku, že správní orgány nezohlednily existenci stavebního povolení z roku 1992 a souhlasu ze dne 11. 8. 2021, na něž žalobkyně upozornila v odvolacím řízení a k nimž byl žalovaný povinen přihlédnout.
19. Žalobkyně totiž námitku stihla uplatnit ještě za trvání odvolacího řízení.
20. Podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“.
21. Podle rozsudku NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011-82, je datum vyhotovení jednou z formálních náležitostí písemného vyhotovení rozhodnutí, jehož „*smyslem a účelem je ukázat, ve kterém okamžiku se „pro domo“ (tedy uvnitř správního orgánu a pro jeho vnitřní účely) fakticky završil rozhodovací proces správního orgánu, tj. kdy byly zformulovány názory na skutkové a právní otázky, jež jsou předmětem správního rozhodnutí do jeho textu. Význam data vyhotovení rozhodnutí je však výrazně menší než význam data jeho vydání. [...] Teprve vydání rozhodnutí má totiž účinky vně správního orgánu v tom smyslu, že jím je správní orgán dále zásadně vázán.*“ (důraz přidán zdejším soudem).
22. Vydání správního rozhodnutí tak představuje projev vůle správního orgánu ve vnějším světě, v jehož důsledku správní rozhodnutí začne jako takové existovat, je *platné*. Platnost správního rozhodnutí (jeho existence) je pak předpokladem pro nabytí jeho ostatních vlastností (právní moc, účinnost apod.) a správní rozhodnutí je platné, „*jakmile správní orgán učiní projev vůle, který je jeho obsahem, navenek vůči adresátům. K platnosti nestačí, že správní orgán sice formuloval svoji vůli, ale dosud ji navenek neprojevil.*“ (Staša, J. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 152-153; důraz přidán zdejším soudem).
23. V projednávané věci bylo napadené rozhodnutí vyhotoveno dne 18. 4. 2023 a vypraveno (tj. vydáno) dne 24. 4. 2023. Doplnění odvolání však bylo žalovanému doručeno dne 19. 4. 2023, což je sice den poté, co bylo napadené rozhodnutí *vyhotoveno*, ale několik dnů předtím, než bylo *vydáno*, a než tedy jako rozhodnutí vzniklo a začalo jako takové existovat. Předcházející správní řízení bylo ovládáno zásadou jednotnosti, což znamená, že řízení před stavebním úřadem a odvolací řízení před žalovaným tvořilo jeden celek. Žalovaný tak měl povinnost vycházet ze skutkového stavu ke dni vydání svého (tj. napadeného) rozhodnutí (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 48 A 26/2014-59). Žalovaný byl proto povinen se touto novou námitkou zabývat.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

24. V přestupkovém řízení se navíc neuplatní koncentrace řízení. Obviněný tak může v odvolání i v průběhu odvolacího řízení až do okamžiku *vydání rozhodnutí* o odvolání uvádět nové skutečnosti nebo důkazy (srov. § 97 odst. 1 věta první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS). Žalobkyni tedy nic nebránilo, aby až ve (druhém) odvolacím řízení nově uplatnila tuto námitku.
25. Jedná se přitom o námitku pro posouzení věci zásadní, kterou žalovaný nemohl „vyřídit“ pouze mimoprocesně s tím, že ve věci již rozhodl. Pokud by žalobkyně v době realizace stavebních prací disponovala platným stavebním povolením na opravu střechy, mohlo by to mít vliv na vymezení skutku, který je žalobkyni kladen za vinu, i na jeho právní kvalifikaci. Stavební zákon vymezuje několik samostatných skutkových podstat pro stavby prováděné v ochranném pásmu: § 178 odst. 2 písm. c) [stavebník v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce *bez* souhlasu stavebního úřadu], písm. f) [stavebník v rozporu s § 108 provede stavbu *bez* stavebního povolení, společného povolení, veřejnoprávní smlouvy nebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora] a písm. h) [stavebník provede stavbu *v rozporu* se souhlasem stavebního úřadu, stavebním povolením, společným povolením, veřejnoprávní smlouvou, oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora, opakovaným stavebním povolením nebo s dodatečným povolením stavby].
26. Podle názoru soudu přitom lze v případě existujícího povolení stavby aplikovat skutkovou podstatu spočívající v provedení stavby *bez* povolení pouze tehdy, pokud provedená stavba nemá se stavbou původně povolenou vůbec nic společného (např. místo povolené stavby pro bydlení je postaven skladovací či průmyslový objekt) [srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 7. 2022, č. j. 55 A 89/2020-74]. Žalovaný však měl povinnost zabývat se tím, do jaké míry žalobkyní provedené stavební práce odpovídají tomu, co bylo stavebním povolením z roku 1992 povoleno. Tyto úvahy se pak nezbytně musely v souladu s § 93 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu odrazit v odůvodnění napadeného rozhodnutí, k čemuž však nedošlo.
27. Soud tedy shrnuje, že žalobkyně v odvolacím řízení řádně uplatnila relevantní námitku, kterou se žalovaný nezabýval, a proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
28. Na tomto místě se soud pozastavuje nad okamžikem uplatnění námitky ohledně existence stavebního povolení z roku 1992 a souhlasu ze dne 11. 8. 2021, neboť ten byl vydán na základě její žádosti. Na druhou stranu to však soud nepovažuje za podstatné s ohledem na povinnost stavebního úřadu a žalovaného v předcházejícím řízení jakožto řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobkyně (§ 50 odst. 3 správního řádu) a nezbytnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Existence těchto aktů totiž musela být známa stavebnímu úřadu z jeho činnosti, neboť ten je jako jejich původce sám vydal. V přestupkovém řízení se navíc plně uplatní vyšetřovací zásada, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity účastníka řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS). V projednávané věci to znamená, že i kdyby žalobkyně nikdy nenamítla, že disponuje platným stavebním povolením na opravu střechy, měl ho vzít v úvahu již sám stavební úřad, jemuž musela být tato skutečnost známa z jeho činnosti.

29. Soudu je navíc z vlastní činnosti (řízení sp. zn. 51 A 3/2025) známo, že stavební úřad i žalovaný vycházeli v řízení o odstranění stavby z toho, že žalobkyně realizovala stavební práce nikoliv *bez* souhlasu stavebního úřadu, ale právě *v rozporu* s platným stavebním povolením z roku 1992 (srov. str. 6 rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2024, č. j. 140517/2024/KUSK, a str. 6 rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 7. 2024, č. j. MeUPB 84049/2024).
30. S ohledem na výše uvedené závěry se žalovaný bude muset v dalším řízení znovu zabývat vymezením a právní kvalifikací skutku, který je žalobkyni kladen za vinu, a to ve světle tvrzené existence stavebního povolení z roku 1992 a souhlasu ze dne 11. 8. 2021.
31. Ačkoliv závěr o nepřezkoumatelnosti zpravidla v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu brání přezkumu ostatních žalobních bodů, v případech, kdy „*je nepřezkoumatelností stížena pouze část napadeného rozhodnutí (jen některé skutkové či právní závěry nebo jen vedlejší či závislý výrok), kterou lze oddělit od ostatních částí, lze k ostatním žalobním bodům přezkoumat ty závěry žalovaného, které nejsou zasaženy nepřezkoumatelností, pokud to má pro další řízení a rozhodnutí ve věci význam*“ (Komentář k § 76. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, dostupné v Systému ASPI, s odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Aniž by tedy soud předjímal, jak žalovaný skutek v dalším řízení posoudí, mohl některé z ostatních žalobních bodů věcně posoudit.
32. Argumentací žalobkyně, že jednala ve stavu krajní nouze, protože střecha vyžadovala okamžitou opravu, se soud nezabýval, neboť touto argumentací žalobkyně vyvrací protiprávnost té části skutku (výměna střešní krytiny bez souhlasu stavebního úřadu), kterou bude muset žalovaný znovu hodnotit s ohledem na možnou existenci platného stavebního povolení z roku 1992. Bylo by proto v tuto chvíli předčasné posuzovat důvodnost této námitky.
33. Jde-li pak o žalobní námitku nepřiměřenosti rozsahu ochranného pásma, je mezi účastníky řízení nesporné, že dům č. p. 1X64 se nachází v ochranném pásmu nemovité kulturní památky kostela sv. Jakuba Staršího. Tato skutečnost navíc plyne i ze správního spisu. Žalobkyně však tvrdí, že ochranné pásmo je příliš rozsáhlé, což nepřiměřeně omezuje výkon jejího vlastnického práva. Správní orgány podle ní měly přiměřenost a ústavnost rozsahu ochranného pásma posoudit jako předběžnou otázku. Tato námitka není důvodná.
34. Žalovaný má pravdu, že správní orgány jsou rozhodnutím okresního úřadu o ochranném pásmu vázány. S ohledem na zásadu presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou správní akt jako nezákonný zruší, popřípadě jej prohlásí za nicotný. Žalobkyně však nikdy netvrdila, že by zákonnost rozhodnutí okresního úřadu o ochranném pásmu byla takto zpochybněna. Stavební úřad i žalovaný z něj proto museli vycházet. Bylo by v rozporu s požadavkem právní jistoty, pokud by byl účastník správního řízení oprávněn v řízení brojít proti závěrům, které vyplynuly z řízení jiného, a fakticky tak derogovat předchozí pravomocné správní rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 54/2011-344). Stavebnímu úřadu ani žalovanému v předcházejícím řízení nepříslušelo přezkoumávat zákonnost vymezení ochranného pásma kulturní památky.

35. Zákonnost rozhodnutí o vymezení ochranného pásma ostatně nemůže v tomto řízení přezkoumávat ani soud. Rozhodnutí okresního úřadu o ochranném pásmu bylo vydáno podle § 17 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“) jako územní rozhodnutí ve smyslu § 32 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 1998, tj. jako individuální správní akt. Územní rozhodnutí o ochranném pásmu je tak samo o sobě způsobilé zasáhnout s konečnou platností do práv jednotlivce, a nejedná se proto o subsumovaný správní akt, na který by navazovalo rozhodnutí ve věci samé a který by byl soudně přezkoumatelný v řízení o žalobě proti tomuto navazujícímu rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 51/2018-140, body 35 a 36, a ze dne 19. 8. 2020, č. j. 5 As 243/2019-29, bod 21). Má-li žalobkyně za to, že ochranné pásmo je zastaralé a je na místě jeho rozsah upravit, může v tomto smyslu podat podnět příslušnému správnímu orgánu. Žalobkyně se nadto mylí, pokud tvrdí, že přiměřenost rozsahu ochranného pásma je pro rozhodnutí o přestupku předběžnou otázkou. Tou je jen to, zda se dům č. p. X v ochranném pásmu nachází, nebo ne; přiměřeností jeho rozsahu bylo možné se zabývat jen při vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu.
36. Žalobkyně dále namítla nízkou společenskou škodlivost skutku, který je jí kladen za vinu. Stejně jako ve správním řízení uvedla, že způsob provedení stavebních prací (materiál a barva střešní krytiny a nových oken) nenarušuje kulturní hodnotu památky a jejího okolí a že požádala o dodatečné povolení stavby. S ohledem na to se také domáhala přezkumu výše uložené pokuty, jejíž nepřiměřenost namítla i v žalobě.
37. Přiměřeností uložené pokuty se nicméně soud nezabýval, neboť s ohledem na výše uvedené závěry by to bylo rovněž předčasné. Žádost o dodatečné stavební povolení pak správní orgány zohlednily jako polehčující okolnost, jak žalobkyně ostatně požadovala. Jejich závěru, že dodatečné povolení stavby nezbavuje spáchaný skutek jeho protiprávnosti, nemá soud co vytknout.
38. Soud nicméně konstatuje, že správní orgány zcela opomněly argumentaci žalobkyně týkající se způsobu provedení stavebních prací. Stavební úřad se v prvostupňovém rozhodnutí zaměřil pouze na společenskou škodlivost provedení stavby bez souhlasu stavebního úřadu. Žalovaný pak k této otázce jen stručně uvedl, že nelze přihlížet k sousedním stavbám nebo jejich stavebním úpravám. Oba správní orgány zcela pominuly, že závažnost přestupku charakterizovaného provedením stavby v ochranném pásmu (ať už bez povolení anebo v rozporu s ním) je třeba hodnotit i podle závažnosti zásahu do zájmu chráněného tímto ochranným pásmem. Jinak by nemělo žádný smysl, aby stavební zákon tyto přestupky odlišoval od prostého provedení stavby bez povolení anebo v rozporu s ním.
39. Smyslem ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči je ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí před negativními vlivy činností a zásahů realizovaných v širším okolí (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2020, č. j. 10 As 100/2018-48). Pro posouzení závažnosti skutku, který je žalobkyni kladen za vinu, proto bez pochyby bylo a bude relevantní i to, jak moc provedené stavební práce (negativně) zasahují do prostředí kostela sv. Jakuba Staršího. Je tedy třeba vzít v úvahu i to, jaké materiály a barvy žalobkyně použila a zda se obdobné materiály a barvy vyskytují i jinde v ochranném pásmu. Bez významu nemusí být ani vzdálenost domu č. p. X od kulturní památky, respektive míra pohledového uplatnění sporné stavby v prostředí chráněné kulturní

památky. Z těchto hledisek však správní orgány skutek žalobkyně vůbec nehodnotily, a proto je i v této části napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

40. S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalobkyni, která byla procesně plně úspěšná, soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 14 200 Kč. Tato částka sestává z odměny advokátky ve výši 10 200 Kč, kterou tvoří odměna za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a repliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 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 účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“)]. Dále odměnu tvoří tři paušální částky po 300 Kč jako náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Konečně přiznanou náhradu nákladů řízení tvoří též zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 14 200 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupkyně žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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 je 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 7. července 2025

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.