



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka v právní věci

žalobkyně: **V. D.**
bytem X

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2019, č. j. 090715/2019/KUSK,
sp. zn. SZ 059870/2019/KUSK ÚŠŘ/EMB,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2019, č. j. 090715/2019/KUSK, sp. zn. SZ 059870/2019/KUSK ÚŠŘ/EMB, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

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, jímž žalovaný k odvolání žalobkyně částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Jesenice, stavebního úřadu, (dále jen „stavební úřad“) ze dne 3. 4. 2019, č. j. MěÚJ/04451/2019/Vit, sp. zn. SÚ/02959/2018/Vit (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) ve stručnosti tak, že ve výrokové části na str. 1, odstavci prvním text „podle § 149 odst. 3“ nahradil textem „podle § 149 odst. 4“ a ve zbytku jej potvrdil. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby „změna zastřešení, stavební úpravy“ na pozemku parc. č. st. X a parc. č. X v katastrálním území Z. U. P. (dále jen „sporná stavba“; všechny pozemky uváděné dále v textu se nacházejí v katastrálním území Z. U. P.).

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

2. Žalobkyně v podané žalobě úvodem zrekapitulovala dosavadní průběh řízení před správními orgány. Žalobkyně tvrdí, že byla napadeným rozhodnutím zkrácena na svých právech, přičemž současně namítá nezákonnost závazného stanoviska oddělení územního plánování žalovaného (dále jen „nadřízený dotčený orgán“) ze dne 21. 5. 2019, č. j. 066146/2019/KUSK, sp. zn. SZ 059070/2019/KUSK ÚUSŘ/EMB (dále jen „potvrzující závazné stanovisko“), kterým bylo v rámci odvolacího řízení potvrzeno závazné stanovisko Městského úřadu Černošice, odboru územního plánování (dále jen „úřad ÚP“) ze dne 3. 1. 2019, č. j. MUCE 77846/2018 OÚP, sp. zn. uup:48160/2018/Chl/Jese (dále jen „závazné stanovisko OÚP“). Tímto závazným stanoviskem byl záměr spočívající ve změně stavby rodinného domu na pozemcích parc. č. st. X, č. X a č. X označen za nepřipustný.
3. Žalobkyně namítá, že závazným stanoviskem OÚP byl posuzován jiný záměr než ten, který byl předmětem řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, v důsledku čehož nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci a není rádě a přezkoumatelně zdůvodněno. Z tohoto důvodu jsou nesprávná, nezákonná a nepřezkoumatelná i napadené a prvostupňové rozhodnutí, neboť byla vydána na základě uvedených závazných stanovisek. Důvody, proč předmětem posuzování podle § 96b odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 8. 2018 (dále jen „stavební zákon“) byla stavba rodinného domu jako celek, byly doplněny až dodatečně v potvrzujícím závazném stanovisku, čímž bylo žalobkyni znemožněno uplatnit proti doplněnému závaznému stanovisku řádné opravné prostředky. Žalobkyně dále tvrdí, že žalovaný nad rámec svých pravomocí posoudil rovněž zákonnost potvrzujícího závazného stanoviska, z něhož poté vycházel, ač to bylo v pravomoci příslušných dotčených orgánů.
4. Žalobkyně uvádí, že již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítala, že předmětem řízení je pouze změna stavby před jejím dokončením spočívající ve změně zastřešení zrušením původního dřevěného krovu a nahrazení skladbou ploché střechy uložené nad posledním stropem a v jednopodlažní přístavbě do dvorní části domu a ve stavebních úpravách, nikoli celá stavba rodinného domu, která byla povolena rozhodnutím ze dne 27. 10. 2003, č. j. 330/1-1056/03/Kap (dále jen „stavební povolení z roku 2003“). Předmět řízení sice stavební úřad formálně respektoval, nicméně žádost o dodatečné povolení sporné stavby zamítl na základě závazného stanoviska OÚP, kterým byla posuzována stavba jako celek. Nadřízený dotčený orgán se sice touto námitkou žalobkyně zabýval, avšak s jeho argumentací žalobkyně nesouhlasí. A to jednak proto, že potvrzující závazné stanovisko obsahuje vzájemně protichůdná tvrzení, když jednou je uvedeno, že projektová dokumentace nebyla dodána, a podruhé, že posuzování podle projektové dokumentace proběhlo. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že nadřízený dotčený úřad doplnil důvody, proč byla stavba posouzena jako celek, místo aby žalobkyni vyzval k opravě či

doplnění projektové dokumentace. Dle žalobkyně měla být změna stavby posuzována pouze v tom rozsahu, v jakém se lišila od stavby povolené stavebním povolením z roku 2003. Žalobkyně v této souvislosti namítá i nesrozumitelnost potvrzujícího závazného stanoviska, jelikož z něj nelze zjistit, z jakého důvodu byla z hlediska souladu záměru s územním plánem znovu posuzována dříve řádně povolená stavba, a ne pouze změny, které na ni byly dodatečně provedeny.

5. Dle závazného stanoviska OÚP je stavba rodinného domu v rozporu s územním plánem v nedodržení výškového omezení rodinných domů na přízemí a obytné podkroví (rodinný dům má dvě plnohodnotná podlaží) a v nedodržení koeficientu zastavěnosti nejvýše 20 procent a koeficientu zeleně nejméně 70 procent. Úřad ÚP však současně nevysvětlil, jak určil výměru pozemku, jaká byla tato plocha v době vydání stavebního povolení, přičemž stavební pozemek nevymezil v souladu s § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, resp. se ani jeden z dotčených orgánů nezabýval tím, jak byl v původně vydaném územním rozhodnutí stavební pozemek vymezen. Totéž platí, i pokud jde o tvrzení o dvou plnohodnotných podlažích. V této souvislosti žalobkyně namítá, že rodinný dům byl povolen se dvěma plnohodnotnými nadzemními podlažími, neboť druhé nadzemní podlaží bylo sice po obvodu v horní části kryto krovem, nicméně o podkroví se nejednalo. Úpravou střechy bez povolení proto plnohodnotné nadzemní podlaží nemohlo nově vzniknout, neboť bylo již dříve povoleno. Došlo pouze k úpravě střechy při zachování výšky obvodových zdí. Žalobkyně poukazuje na dva domy v sousedství, které mají rovněž dvě plnohodnotná podlaží, pročť mělo být takto postupováno i v jejím případě.
6. V souvislosti s nedodržení koeficientu zastavěnosti a plochy zeleně žalobkyně namítá, že závěr dotčených orgánů o tom, že pozemek parc. č. X se nachází mimo zastavěné území, nemá oporu v zákoně ani není přezkoumatelně odůvodněn. Dle názoru žalobkyně se tento pozemek v zastavěném území nachází a o opaku nesvědčí žádný podklad, který je součástí správního spisu. I tato skutečnost má za následek nepřezkoumatelnost obou závazných stanovisek.
7. Žalobkyně rovněž namítá, že žalovaný postupoval nezákonně, když nerozhodoval na základě potvrzujícího závazného stanoviska, ale zabývá se jím v odůvodnění napadeného rozhodnutí způsobem, jako by byl povolán k tomu podrobit jej dalšímu samostatnému přezkumu. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je v důsledku toho zmatečné a nepřehledné, neboť nelze zjistit, které úvahy jsou úvahami žalovaného a které nadřízeného dotčeného orgánu. Závěrem žalobkyně poukazuje na nesrovnalosti při vypořádání její odvolací námítky vztahující se k dodržení lhůty pro vydání rozhodnutí ze strany stavebního úřadu, byť konstatuje, že jde o vadu bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a žádá přiznat náhradu nákladů řízení ve výši odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předdeslal, že vycházel ze spisového materiálu a ze současně platného územního plánu města Jesenice. K jednotlivým žalobním námitkám žalovaný uvedl, že spornou stavbu je jako celek třeba posuzovat proto, že se jedná o stavbu nedokončenou, což bylo v napadeném rozhodnutí zdůvodněno. Každou změnu na stavbě i v území je nutno posuzovat v kontextu celé stavby, neboť na celé stavby se vztahují i regulativy v územních plánech. Závazné stanovisko OÚP nadřízený dotčený orgán nedoplňoval, toliko reagoval na podané odvolání a užil argumenty z jiného úhlu pohledu. Úřad ÚP v závazném stanovisku uvedl, jak dospěl k výměře 605 m² pro stavební pozemek, přičemž žalobkyně nedoložila své tvrzení o tom, že v roce 2003 jí byla stavebním

povolením povolena stavba i na pozemku parc. č. X a nevyplývá to ani z vyjádření stavebního úřadu. Pozemky parc. č. st. X a č. X se nachází v zastavěném území obce a jsou od roku 2002 zařazeny do čistě obytného území BC3 s regulativy zastavěnosti 20 procent, plochy zeleně minimálně 70 procent a výškovým omezením na přízemí a obytné podkrovní. Naopak z územního plánu plyne, že pozemek parc. č. X je v nezastavitelném území, přičemž se na něm částečně nachází funkční využití ZO, a zbytek je v ploše OP, což je podrobně popsáno v závazném stanovisku OÚP. Tento pozemkem proto nelze zahrnout do vymezení stavebního pozemku. K námitce dvoupodlažnosti žalovaný poukázal na to, že nic o tom, že vznikne nový dvoupodlažní objekt, netvrdil. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
10. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
11. Soud s ohledem na žalobní body, v nichž žalobkyně brojí převážně proti obsahu závazného stanoviska OÚP a potvrzujícího závazného stanoviska, předesílá, že soudní přezkum obsahu závazných stanovisek je umožněn právě v rámci konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS).
12. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

13. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro posouzení věci. Dne 28. 2. 2018 obdržel stavební úřad žádost žalobkyně o dodatečné stavební povolení ke stavebnímu záměru vymezenému jako „*rodinný dům, pozemek parc. č. X, parc. č. X, k.ú. Z.*“. Podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 14. 3. 2018 požádala žalobkyně o přerušení řízení o dodatečné stavební povolení do 31. 5. 2018, přičemž upřesnila, že žádost o dodatečné stavební povolení se vztahuje na spornou stavbu. Stavební úřad poté vyzval žalobkyni výzvou ze dne 15. 3. 2018, aby žádost doplnila o dokumentaci v rozsahu dle přílohy č. 12 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů a stanoviska vyjmenovaných dotčených orgánů. Z obsahu závazného stanoviska OÚP soud zjistil, že o jeho vydání požádala žalobkyně, přičemž k žádosti doložila projektovou dokumentaci z března 2018. Dle popisu v odůvodnění závazného stanoviska OÚP spočívá předložený záměr ve změně novostavby nepodsklepeného dvoupodlažního rodinného domu na pozemcích parc. č. st. X a č. X v zastavěném území a pozemku parc. č. X mimo zastavěné území. Výměra stavebního pozemku činí 605 m², neboť výměru pozemku parc. č. X do něj nelze zahrnout. Zastavěná plocha 181,34 m² činí 30 procent pozemku, plocha zeleně 400,3 m² činí 66,2 procent pozemku a zbylých 22,8 m² (3,8 procent) představuje zpevněná plocha. Nově je navržena plochá střecha. Úřad ÚP posuzoval, zda je podle § 96b odst. 3 stavebního zákona záměr přípustný. Zkonstatoval mj. že podle územního plánu města J., ve znění změn č. 1, 2 a 5 (dále jen „relevantní ÚP města J.“) se pozemky parc. č.

st. X a č. X nachází v ploše BC3 – čistě obytné území, pozemek parc. č. X se nachází přibližně z poloviny v ploše ZO – ochranná zeleň a z druhé cca poloviny v ploše OP – zóny zemědělské výroby (zemědělský půdní fond).

14. Úřad ÚP dospěl k závěru, že podmínka vhodného funkčního využití je splněna, neboť relevantní ÚP J. v ploše BC3 umožňuje všechny typy rodinných domů, podmínka pro výměru stavebních parcel je rovněž splněna (605 m² bez pozemku parc. č. X). Pozemek parc. č. X neumožňuje využití jako stavební pozemek, přičemž na něm nelze stavbu pro bydlení umístit ani výměru tohoto pozemku pro tento účel zohlednit. Splněna tak nebyla podmínka územního plánu spočívající v minimálním využití pozemku pro zeleň v rozsahu 70 procent, dále v překročení maximálního koeficientu zastavěnosti 20 procent a konečně v nesplnění podmínky výškového omezení rodinných domů na přízemí a obytné podkrovní, jelikož stavba má dvě plnohodnotná podlaží s plochou střechou.
15. Prvostupňovým rozhodnutím byla žádost o dodatečné povolení sporné stavby zamítnuta. V odůvodnění stavební úřad uvedl, že při kontrolní prohlídce zjistil, že stavba rodinného domu je prováděna v rozporu s vydaným stavebním povolením, pročež zahájil řízení o odstranění stavby v rozsahu nepovolených změn. Jelikož ke sporné stavbě bylo vydáno negativní stanovisko, v souladu s § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) žádost zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž současně napadla závazné stanovisko OÚP. Žalobkyně namítala, že byly učiněny nesprávné závěry, neboť v závazném stanovisku OÚP byl posouzen jiný záměr, než o kterém bylo zahájeno řízení. Konkrétně žalobkyně namítala, že předmětem řízení byly pouze změna zastřešení a stavební úpravy, pročež nebyl důvod k novému posouzení koeficientu zastavěnosti, velikosti plochy pro zeleň a podlažnosti. Žalobkyně rovněž nesouhlasila se závěry vztahujícími se k podlažnosti, přičemž v této souvislosti namítla, že tak byla stavba stavebním povolením povolena a takto byl zkolaudován i sousední dům č. p. X. Žalobkyně činila sporným rovněž způsob, jakým byl vymezen stavební pozemek, resp. že do jeho výměry nebyl zahrnut rovněž pozemek parc. č. X. Konečně žalobkyně namítla nečinnost stavebního úřadu po dobu zhruba tří měsíců.
16. Na základě podaného odvolání vyžádal žalovaný u nadřízeného dotčeného orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska OÚP. Z potvrzujícího závazného stanoviska soud zjistil, že nadřízený dotčený orgán neshledal důvod ke změně či zrušení závazného stanoviska OÚP. V odůvodnění potvrzujícího stanoviska uvedl, že žádost o dodatečné stavební povolení byla podána bez předložení projektové dokumentace, jež byla zpracována teprve dodatečně v březnu 2018. Předmětná stavba rodinného domu je dosud stavbou nedokončenou, pročež je třeba ji posuzovat jako celek. Nadřízený dotčený orgán vycházel dále z toho, že oproti stavebnímu povolení z roku 2003 došlo ke zvětšení půdorysu stavby z původních 138 m² na 146,95 m², a následně po posledních úpravách na 181,34 m², čímž došlo k navýšení zastavěnosti z původně povolených 20 procent na 24,3, resp. 30 procent. Dále poukázal na žádost, v níž žalobkyně označila jako zastavěné pozemky parc. č. st. X a č. X, nikoli též X, což považoval za správné, neboť posledně uvedený pozemek se nachází mimo zastavěné území. Nelze jej tudíž zahrnout do plochy, z níž se vypočítá koeficient zastavěnosti a podílu zeleně. Velikost pozemku 605 m² je dostatečná pro umístění jednoho rodinného domu. Nadřízený dotčený orgán se ztotožnil rovněž se závěrem ohledně nadzemních podlaží.
17. O odvolání žalobkyně poté rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V jeho odůvodnění převzal závěry nadřízeného dotčeného orgánu, přičemž se vyjádřil k odvolací

námítce nečinnosti stavebního úřadu po dobu přibližně tří měsíců a neshledal ji důvodnou. Vysvětlil provedenou změnu výrokové části prvostupňového rozhodnutí, kterou považoval za chybu v psaní.

Posouzení žalobních bodů

18. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť vlastní přezkum rozhodnutí je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobkyně v tom, že byl dotčenými orgány posuzován jiný záměr než ten, který byl předmětem řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, že nebyl dostatečně zdůvodněn a vysvětlen závěr, že pozemek parc. č. X se nachází mimo zastavěné území a že nebylo vysvětleno určení výměry pozemků. Za nesrozumitelné pak považuje žalobkyně potvrzující závazné stanovisko, neboť z něj nelze zjistit, proč byla znovu posuzována již dříve povolená stavba.
19. Jelikož je napadené rozhodnutí založeno na závěrech potvrzujícího závazného stanoviska, zabýval se soud i jeho přezkoumatelností. Pokud by toto závazné stanovisko bylo nepřezkoumatelné, stíhala by vada nepřezkoumatelnosti i napadené rozhodnutí. Ze správního spisu soud ověřil, že žalobkyně po upřesnění žádosti o dodatečné stavební povolení žádala dodatečně povolit změnu zastřešení a stavební úpravy na dosud nedokončeném rodinném domu, umístěném na pozemcích parc. č. st. X a parc. č. X, o čemž není mezi stranami sporu. V závazném stanovisku OÚP i v potvrzujícím závazném stanovisku je pak záměr označen jako změna stavby před dokončením rodinného domu na pozemcích parc. č. st. X, parc. č. X a X, přičemž je patrné, že takto záměr označila žalobkyně v žádosti o vydání závazného stanoviska. Z obou stanovisek je tak patrné, že byly posuzovány změny, které žalobkyně na stavbě realizovala v rozporu se stavebním povolením z roku 2003, přičemž tento závěr plyne i z toho, že oba dotčené orgány vycházely z projektové dokumentace z března 2018 předložené žalobkyní. Podstatné je, že fakticky byly posouzeny tytéž změny, o něž žalobkyně žádala v dodatečném stavebním povolení. Žalobkyni však lze přisvědčit v tom, že závazné stanovisko OÚP nevysvětluje, proč byla stavba rodinného domu znovu posouzena z hledisek koeficientu zastavěnosti, zeleně a podlažnosti.
20. Tuto výslovně nevyřčenou úvahu však doplnil nadřízený dotčený orgán k odvolání žalobkyně, přičemž je zcela zjevné, že tomu tak bylo proto, že žalobkyně již z původní stavbou překročila půdorys původní povolené stavby domu, což bylo umocněno další provedenou přístavbou půdorysu domu, v důsledku čehož byla zastavěná plocha ještě dále zvětšena. Soud nesouhlasí se žalobkyní, že by nadřízený dotčený orgán nepřípustně doplňoval nové argumenty či nová hlediska, na jejichž základě závazné stanovisko OÚP potvrdil. Tvoří-li prvostupňové a odvolací rozhodnutí jeden celek, není žádného důvodu, aby tomu tak nebylo i v případě závazných stanovisek. Nadřízený dotčený orgán k odvolací argumentaci žalobkyně toliko doplnil výslovně, že stavbu jako celek bylo třeba posoudit proto, že se změnil její půdorys, což žalobkyně sama tvrdí v žalobě, když uvádí, že předmětem žádosti o dodatečné stavební povolení byla mj. jednopodlažní přístavba v dvorní části domu. Toto doplnění odůvodnění tak nemohlo být pro žalobkyni překvapivé, neboť si musela být vědoma toho, že půdorys domu zvětšuje, protože nemohla být nijak zkrácena na svém právu brojit proti závaznému stanovisku OÚP.

21. Rovněž oba dotčené orgány vysvětlily, proč nelze pozemek parc. č. X zahrnout do výměry stavebního pozemku, a to odkazem na plochy, v nichž je tento pozemek zahrnut v relevantním ÚP města J.. V závazném stanovisku OÚP je výslovně uvedeno, že úřad ÚP vycházel mj. z relevantního ÚP města Jesenice, přičemž není důvod trvat na tom, aby celý tento dokument sestávající z textové části o desítkách či stovkách stran a několika mapových výkresů byl rutinně vkládán do každého správního spisu, který z územního plánu vychází. Z hlediska přezkoumatelnosti plně postačí, že se žalobkyně dozvěděla, z jakého podkladu dotčený orgán vycházel, přičemž s ohledem na veřejnou přístupnost územně plánovací dokumentace (srov. § 161a stavebního zákona) se s tímto podkladem mohla bez potíží seznámit. Z obou závazných stanovisek je rovněž seznatelné, jak byla určena plocha stavebního pozemku, z níž byly vypočítány koeficienty zastavěnosti a plochy zeleně, a to součtem výměr pozemků parc. č. st. X a parc. č. X. Posouzení, zda byl tento postup správný, je již předmětem věcného posouzení napadeného rozhodnutí.
22. Nepřezkoumatelnost je však natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží z moci úřední, neboť brání tomu, aby soud mohl přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek. Žalobkyně v žalobě uplatnila rovněž námitku, že byl dotčenými orgány, potažmo žalovaným, nesprávně vymezen stavební pozemek, v důsledku čehož byly chybně stanoveny koeficienty zastavěnosti a plochy zeleně, a dále námitku, že sousední dům č. p. X má rovněž plochou střechu a byl zkolaudován. Soud ověřil, že obě námitky žalobkyně vznesla již v odvolání, přičemž podstatné je to u druhé námítce, neboť jde o námitku skutkovou, kterou by již nebylo možné jako *novum* do řízení před soudem vnést. Z napadeného rozhodnutí soud ověřil, že ani jednou z těchto námitek se žalovaný nezabýval, přičemž pozornost jí nevěnovaly ani dotčené orgány. Ani implicitně nelze zjistit, jak na vznesené námitky uvedené správní orgány nahlížely. Přitom jde o okolnosti, které mohou mít vliv na přípustnost sporné stavby v území.
23. Ani jeden z dotčených správních orgánů, a potažmo ani žalovaný, se nezabývaly otázkou, jak má být pro účely dodatečného povolení stavby vymezen stavební pozemek ve smyslu jeho definice uvedené v § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Jinými slovy, nevysvětlily, zda je pro jeho vymezení i nadále určující to, jak byly vymezeny pozemky určené k umístění stavby územním rozhodnutím či společným povolením, či zda v důsledku podané žádosti o dodatečné povolení stavby je důvod, aby byly popřípadě vymezeny jinak. V této souvislosti nebylo ani objasněno, jak vůbec byly pozemky určené k umístění stavby vymezeny v územním rozhodnutí, na jehož základě bylo posléze žalobkyni vydáno stavební povolení z roku 2003. Nemůže to být soud, kdo se bude jako první namísto správních orgánů těmito otázkami zabývat, nadto územní rozhodnutí ani stavební povolení z roku 2003 nejsou součástí správního spisu. Přitom odpověď na tuto otázku přímo podmiňuje až následné výpočty koeficientů zastavěnosti a plochy zeleně. Dlužno dodat, že doplnění příslušné argumentace až ve vyjádření k žalobě nemůže již vady odůvodnění zhojit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, č. j. 3 As 159/2018-81, bod 20, či ze dne 3. 8. 2021, č. j. 5 As 185/2020-28, bod 9).
24. Totéž platí o nevypořádané odvolací námitce, že stavba rodinného domu sousedící se stavbou rodinného domu žalobkyně byla rovněž povolena s rovnou střechou. Z regulativu výškového omezení „*přízemí a obytné podkroví, výška max. 9 metrů*“ totiž není patrné, zda cílem je, aby střecha nebyla rovná, či aby byla zachována výška 9 metrů (což žalobkyně tvrdí, že stavba rodinného domu i po úpravě zastřešení splňuje), či jak rozumět rozdíl mezi plnohodnotným podlažím a podkrovím. Zdejší soud již v rozsudku ze dne 12. 11.

2015, č. j. 46 A 11/2013-158, uvedl, že při určení, které části budovy se považují za nadzemní podlaží a které za podkroví, by se při povolování staveb mělo vycházet z příslušných technických norem (za situace, kdy územní plán tyto pojmy sám nedefinuje), tj. z technické normy ČSN 73 4301 – Obytné budovy. Ta ve svém bodě 3.3.2 definuje nadzemní podlaží jako „každé podlaží, které má úroveň podlahy nebo její převažující části výše nebo rovno 800 mm pod nejvyšší úrovní přilehlého upraveného terénu v pásmu širokém 5,0 m po obvodu domu“, a v bodě 3.2.5 definuje podkroví jako „přístupný vnitřní prostor nad posledním nadzemním podlažím vymezený konstrukcí krovu a dalšími stavebními konstrukcemi k účelovému využití“.

25. Ani k těmto pro posouzení věci podstatným okolnostem se dotčené orgány, potažmo žalovaný, nevyjádřily. Opět to nemůže být soud, který bude za správní orgány domýšlet, jak mají rodinné domy v zájmové lokalitě vypadat. Žalobkyně má veřejné subjektivní právo na to, aby se dozvěděla, z jakého důvodu jí realizovaná změna zastřešení není s ohledem na předepsané regulativy přípustná, což se doposud nestalo. Soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že obě závazná stanoviska jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Vzhledem k tomu, že obsah závazného stanoviska je v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku toho těmito vadami též napadené rozhodnutí, pročez je dán důvod pro jeho zrušení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
26. Dlužno dodat, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost soud neshledal. Žalobkyni lze přisvědčit, že jeho odůvodnění je obtížněji srozumitelné, což je však třeba klást na vrub i tomu, že jak odvolacím orgánem, tak orgánem přezkoumávajícím závazné stanovisko OÚP je tentýž správní orgán, a to žalovaný. Je zjevné, že žalovaný převzal odůvodnění potvrzujícího závazného stanoviska, což je postup v zásadě správný, a lze mu tak vytknout pouze to, že prakticky doslova převzal odůvodnění potvrzujícího závazného stanoviska, aniž by si patrně uvědomil, že vkládá jedno odůvodnění do odůvodnění druhého. Při znalosti věci, kterou žalobkyně nepochybně má, neboť se závěry dotčených orgánů, potažmo žalovaného polemizuje, však je i tak napadené rozhodnutí srozumitelné. Je tomu tak i proto, že v napadeném rozhodnutí žalovaný označuje sebe jako odvolací správní orgán a nadřízený dotčený orgán jako krajský úřad.
27. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 91/2015-79, či ze dne 22. 5. 2020, č. j. 8 As 5/2019-29, bod 20) zjištěná vada nepřezkoumatelnosti soudu nebrání vyslovit se k námitkám, které na zjištěné vadě nepřezkoumatelnosti nejsou závislé. Je tomu tak i z důvodu hospodárnosti řízení, neboť se soud autoritativně se závazností pro další řízení vyjadřuje k otázkám, které jsou mezi stranami sporné.
28. Soud se proto dále zabýval souborem žalobních námitek, v jejichž rámci žalobkyně namítá, že stavba byla nesprávně posouzena jako celek, ač žádala dodatečně povolit jen změny spočívající ve změně zastřešení namísto původního dřevěného krovu a byla použita skladba ploché střechy uložené nad posledním stropem, v jednopodlažní přístavbě do dvorní části domu a ve stavebních úpravách. Předně je třeba odmítnout námitku žalobkyně, že by nebylo patrné, zda byla či nebyla dodána projektová dokumentace. Ze závazného stanoviska OÚP je zcela zjevné, že bylo vydáno mj. na základě projektové dokumentace z března 2018. V potvrzujícím závazném stanovisku je uvedeno, že žádost o dodatečné stavební povolení byla původně podána bez předložení jakékoli dokumentace, ta byla

předložena až dodatečně. Tato skutečnost plyne i ze správního spisu, neboť pokud žalobkyně žádost podala dne 28. 2. 2018, nemohla k ní logicky připojit dokumentaci zpracovanou v březnu 2018. K předložení projektové dokumentace byla ostatně vyzvána stavebním úřadem ve výzvě k odstranění vad podání.

29. Dále je mezi stranami sporné, v jakém rozsahu měly dotčené orgány stavbu posoudit. Žalobkyně namítá, že stavba byla posouzena jako celek, ač žádala o dodatečné stavební povolení toliko ve shora vymezeném rozsahu. Soud při posouzení této námitky vyšel z následující právní úpravy.
30. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona platí, že stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi 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,

31. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona platí, že **stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že**

a) **není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území,**

b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,

c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. **Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí.** Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.

Bude-li předmětem dodatečného povolení dokončená stavba uvedená v § 119 odst. 1, může stavební úřad po ověření splnění podmínek podle § 122 odst. 3 na žádost stavebníka současně samostatným výrokem rozhodnout o povolení užívání stavby a případně stanovit podmínky pro její užívání.

32. Podle § 96b odst. 1 stavebního zákona platí, že **jestliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování.** Závazné stanovisko se nevydává pro stavební záměry v zastavěném území nebo zastavitelné ploše uvedené v § 103 odst. 1.
33. Podle § 96b odst. 3 stavebního zákona platí, 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.** Jestliže shledá záměr přípustným, stanoví podmínky jeho uskutečnění (důraz doplnil soud).
34. Ze shora citované právní úpravy plyne, že v případě, kdy stavebník žádá o dodatečné povolení stavby, je jeho povinností mj. prokázat, zda stavba není umístěna v rozporu s cíli

a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje nebo s územně plánovací dokumentací, přičemž podkladem v řízení je v takovém případě závazné stanovisko orgánu územního plánování, který určí, zda je záměr přípustný ze shora vymezených hledisek. Stavebním záměrem se podle okolností rozumí stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava, zařízení nebo údržba (srov. § 3 odst. 5 stavebního zákona). V tomto případě se záměrem rozuměla změna stavby před dokončením, jak ji vymezila žalobkyně v žádosti o dodatečné povolení stavby. Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že ani později provedené změny územně plánovací dokumentace, typicky územního plánu, nemají žádný vliv na dříve vydaná územní rozhodnutí, i kdyby se s později přijatým územním plánem či jeho změnou dostala do rozporu. To však platí pouze tehdy, pokud stavebník dříve vydané územní rozhodnutí, resp. s ním společně či později vydané stavební povolení dodrží v celém rozsahu. Pokud se od něj odchýlí tak, že stavební úřad shledá, že jde o stavbu či její změnu, která je prováděna v rozporu s vydaným povolením, posuzuje se žádost o dodatečné povolení takto realizovaných změn podle stavu ke dni případně vydaného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, resp. nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, leda by šlo o stavební úpravy, přístavby či jiné změny, odporující původně schválené projektové dokumentaci, které jsou oddělitelné od povolené stavby. Jen v takovém případě nic nebrání tomu, aby takové nepovolené změny byly z hlediska souladu s výše uvedenými hledisky posouzeny samostatně s tím, že původní stavební povolení je i nadále účinné a v jeho rozsahu je stavba nadále povolena.

35. To však není případ žalobkyně, neboť je zjevné, že jí provedené změny jsou od původní povolené stavby rodinného domu neoddělitelné bez toho, že by byla dotčena i původně povolená stavba, a s původní stavbou tvoří jeden funkčně provázaný celek. Žalobkyně se tak nemohla v tomto ohledu dříve vydaných povolení dovolávat, resp. požadovat, aby tyto neoddělitelné změny byly posouzeny samostatně. Dotčené orgány proto nemohly postupovat jinak, než že změny, které žalobkyně učinila předmětem své žádosti a obsahem projektové dokumentace z března 2018, posoudily podle stavu územně plánovací dokumentace v době, kdy závazná stanoviska vydávaly. Z nich je patrné, že sporná stavba je souladná s Politikou územního rozvoje České republiky i Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje, nikoli však již s relevantním ÚP města Jesenice. Dotčené orgány srozumitelně vysvětlily, a soud s jejich závěry souhlasí, že žalobkyně nedodržela původní půdorys stavby rodinného domu, který následně ještě zvětšila. Žalobkyně se snaží tvrdit, že dotčené orgány, potažmo žalovaný, znovu posuzovaly stavbu celého rodinného domu, avšak pomíjí, že jinak než jako celek celkovou zastavěnou plochu posuzovat nelze. Žalobkyně ani neuvádí, jak tedy měly dotčené orgány změnu půdorysu posoudit, když setrvává jen u tvrzení, že byla nezákonně posouzena stavba jako celek. Podle soudu je zcela logické, že provedené změny, ať již byly nazvány jakkoli, bylo třeba posoudit z hlediska aktuálního skutečného dopadu do území, v tomto případě tedy i z toho hlediska, zda stavba po provedených změnách i nadále odpovídá všem regulativům pro výstavbu rodinných domů podle relevantního ÚP města Jesenice. Po vrácení věci soudem proto bude tato otázka opět posuzována, a to podle aktuálního stavu územně plánovací dokumentace v době rozhodování správních orgánů.
36. Důvodnou soud neshledal ani žalobní námitku, v níž žalobkyně brojí proti tomu, že žalovaný nad rámec svých pravomocí posoudil rovněž zákonnost potvrzujícího závazného stanoviska, z něhož poté vycházel, ač to bylo v pravomoci příslušných dotčených orgánů. Žalobkyně nijak nekonkretizuje, v čem měl spočívat nezákonný postup žalovaného ve vztahu k namítanému zásahu do kompetencí dotčeného orgánu. Odvolací správní orgán,

který vyžaduje potvrzení nebo změnu prvostupňového závazného stanoviska musí logicky ověřit, zda se potvrzení či změna závazného stanoviska vztahuje k záměru, který je předmětem řízení a zda se nadřízený dotčený orgán vypořádal se vznesenou odvolací argumentací. Nezákonným postupem by bylo, pokud by se odvolací orgán sám vyjádřil k odvolací námitce směřující do obsahu závazného stanoviska, aniž by se k ní vyjádřil nadřízený dotčený orgán, či by jeho úvahy věcně doplňoval či korigoval. V tomto směru však žalobkyně nic konkrétního nenamítala a soud na obecně vznesenou žalobní námitku může reagovat jen ve stejné obecné rovině a zkonstatovat, že takový postup žalovaného v napadeném rozhodnutí neshledal.

37. S ohledem na zjištěnou vadu nepřezkoumatelnosti pro nevypořádání pro celkové posouzení věci důležitých odvolacích námitek, není prozatím možné posoudit, zda stavba rodinného domu po úpravách provedených v rozporu se stavebním povolením z roku 2003, vyhovuje koeficientu zastavěnosti, plochy zeleně a regulativu výšky, resp. podlažnosti. V prvním případě tomu brání sporná otázka, zda pozemek parc. č. X byl v územním rozhodnutí určen pro umístění stavby rodinného domu, a v druhém případě pak to, že dotčené orgány, potažmo žalovaný, nevyjevily své závěry k otázce, v čem změna zastřešení nevyhovuje regulativu výšky, resp. podlažnosti. Soud se rovněž nemůže vyjádřit ani k žalobní námitce, podle níž již ve stavebním povolení byla dvě plnohodnotná podlaží žalobkyni povolena, pokud je prozatím sporné, v čem realizovaná změna zastřešení regulativu stanovenému relevantním územním plánem nevyhovuje, ani k žalobní námitce, zda pozemek parc. č. X má být považován za součást stavebního pozemku ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V této souvislosti však soud považuje za potřebné *obiter dictum* povinného odůvodnění dodat, že i s ohledem na vymezení pojmu *zastavěný stavební pozemek* v § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona nespátřuje žádnou překážku pro zahrnutí i pozemku parc. č. X do plochy, z níž budou vypočteny koeficienty zastavěnosti a plochy zeleně. Nelze totiž směřovat skutečnost, že pozemek není zahrnut v ploše zastavitelného území a nelze na něm tedy stavbu postavit, od situace, kdy je toliko zahrnut do výměry stavebního pozemku pro účely výpočtu příslušných koeficientů, tvoří-li se stavbou rodinného domu souvislý celek. Předčasné by ze stejného důvodu bylo také zabývat se žalobní námitkou, v níž žalobkyně polemizuje se správností závěrů o tom, že pozemek parc. č. X není součástí zastavěného území obce.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

38. V souhrnu tak dospěl soud k závěru, že podaná žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů, a to z toho důvodu, že touto vadou trpí potvrzující závazné stanovisko, o něž se ve sporných otázkách opírá [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že není vyloučeno, aby zjištěné vady doplněním podkladů a odůvodnění potvrzujícího závazného stanoviska napravil nadřízený dotčený orgán v rámci odvolacího řízení, soud nepřistoupil ke zrušení i prvostupňového rozhodnutí a další procesní postup ponechal na úvaze žalovaného. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány (a nepřímě i dotčené orgány) vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
39. Žalobkyně měla s žalobou plný úspěch a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Jelikož žalobkyně není zastoupena advokátem a výslovně vyčíslila své náklady výši

zaplaceného soudního poplatku, přiznal soud žalobkyni náhradu nákladů ve výši 3 000 Kč. Soud proto výrokem II uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni celkem částku 3 000 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.).

40. Osobám zúčastněným na řízení nevznikly náklady, o jejichž případné náhradě by bylo možné uvažovat (výrok III, § 60 odst. 5 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 29. září 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

