



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobců: **a) K. T.**
bytem X
 b) B. L.
bytem X
 c) J. B.
bytem X
společně zastoupeni advokátem Mgr. Janem Zapotilem
se sídlem Václavské nám. 38, 110 00 Praha 1

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

za účasti: **F. V.**
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Martinem Vychopeněm
sídlem Masarykovo náměstí 225, 256 01 Benešov

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2020, č. j. 029995/2020/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2020, č. j. 029995/2020/KUSK,
a rozhodnutí Městského úřadu Týnec nad Sázavou ze dne 29. 10. 2019,**

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

č. j. TnS-2019/650-33, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců Mgr. Jana Zapotila na náhradu nákladů řízení částku ve výši 15 487,2 Kč.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobci se společnou žalobou podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Týnec nad Sázavou (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 10. 2019, č. j. TnS-2019/650-33 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl ve společném územním a stavebním řízení podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (viz čl. II bod 1 zákona č. 312/2019 Sb.; dále jen „stavební zákon“), schválen záměr osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stavebník“) spočívající v umístění a výstavbě bytového domu, domovní přípojky a kanalizace, a zpevněné a parkovací plochy (dále souhrnně jen „**stavební záměr**“) na pozemku parc. č. XA v k. ú. B. u L. (v témže k. ú. jsou situovány též všechny další pozemky zmiňované v tomto rozsudku).
2. Žalobci předně namítají rozpor stavebního záměru s územním plánem obce Lešany ze dne 16. 1. 2009, ve znění jeho změny č. 1 účinné od 14. 5. 2015 (dále jen „**územní plán**“). Napadené i prvostupňové rozhodnutí při posouzení této otázky vycházela ze stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 7. 6. 2019, č. j. 073155/2019/KUSK (dále jen „**potvrzující stanovisko KÚ**“), kterým bylo potvrzeno závazné stanovisko Městského úřadu Benešov ze dne 7. 1. 2018, č. j. MUBN/159775/2018/VÝST (dále jen „**závazné stanovisko MěÚ Benešov**“), jímž byl stavební záměr z hlediska zájmů územního plánování vyhodnocen jako přípustný. Žalobci však považují závazné stanovisko MěÚ Benešov i potvrzující stanovisko KÚ (obě dále souhrnně „**závazná stanoviska dotčených orgánů**“) za nezákonná a domáhají se jejich přezkumu spolu s napadeným rozhodnutím. Žalobní body vztahující se k rozporu s územním plánem lze rozdělit do tří okruhů:
3. První rozpor s územním plánem žalobci spatřují v nerespektování výškových regulativů. Závazná stanoviska dotčených orgánů totiž při posuzování této otázky vycházela pouze z úvahy, že pozemky stavebníka se nacházejí v ploše smíšené obytné – smíšené území malých sídel (dále jen „**plochy SMS**“) s přípustným využitím pro bydlení v nízkopodlažních bytových objektech, současně však zcela pominula požadavky regulativů části f.2 (prostorové uspořádání) a části c.1. (urbanistická koncepce) územního plánu, podle nichž novými stavbami nesmí být narušeny urbanistické a architektonické hodnoty stávající zástavby, nové stavby nesmějí převyšovat nejvyšší přilehlé objekty určující charakter sídla, a budoucí stavební rozvoj se má soustředit na údržbu, popř. obnovu původní zástavby, s tím, že objemové a architektonické řešení staveb má odpovídat charakteru místní venkovské zástavby. Tyto požadavky platí i pro plochy SMS. Dle žalobců však stavební záměr tyto požadavky nesplňuje, neboť počítá s výstavbou bytového domu o výšce 13,55 m, která však převyšuje okolní zástavbu tvořenou

venkovskými domy ve výši 7 – 8 m, tedy nerespektuje požadavky regulativů na dodržení charakteru místní venkovské zástavby, ani požadavek urbanistické koncepce na údržbu, popř. obnovu původní zástavby. Žalobci přitom již v průběhu správního řízení namítali, že pozemek stavebníka parc. č. XA je sice situován v ploše SMS, avšak současně je zcela obklopen plochami plochy bydlení – čistě obytné území (dále jen „**plochy OC**“), ve kterých je budoucí výstavba regulována maximální výškou 12 m. Proto povoluje-li se v bezprostředním sousedství těchto ploch stavební záměr vyšší (13,55 m), jde o povolení odporující regulativům v částech f.1 a c.1 územního plánu. Závazná stanoviska dotčených orgánů tedy posuzovala povahu stavebního záměru jen optikou charakteru ploch, nikoliv však ostatních regulativů obsažených v územních plánu. Dle žalobců je tento postup v rozporu s požadavky § 90 písm. b) stavebního zákona.

4. Druhý rozpor s územním plánem žalobci spatřují v tom, že při posuzování stavebního záměru nebyla plocha řešena jako celek. Tento požadavek dle žalobců plyne z části f.1 územního plánu, podle něhož musejí být plochy SMS projektově zpracovány jako celek včetně návrhu dopravních přístupů automobilových i peších parkovacích ploch, oddechových ploch, zeleně a drobné venkovní architektury. Tento požadavek však splněn nebyl, neboť plocha SMS je v dotčené lokalitě tvořena dvěma pozemky stavebníka parc. č. XB a XA, avšak stavební záměr je umísťován pouze na pozemku parc. č. XA. Dle žalobců tímto není splněn požadavek, aby plocha byla řešena jako celek. V projektu stavebníka zcela absentuje územním plánem výslovně požadovaný návrh přístupů automobilových i peších parkovacích ploch, oddechových ploch, zeleně a drobné venkovní architektury pro celou plochu, tedy nikoliv pouze pro pozemek parc. č. XA. Žalobci přitom tento nedostatek opakovaně namítali, avšak žádný ze správních orgánů – ani z orgánů dotčených – se tímto druhem námitek vůbec nezabýval.
5. Třetí rozpor s územním plánem žalobci spatřují v tom, že ve vztahu k pozemku parc. č. XA stavební záměr přesahuje maximální limit 15 % zpevněných ploch. Podle projektové dokumentace mají být na pozemku parc. č. XA situována parkovací místa ze zatravněvacích dlaždic. Podle názoru žalobců však zatravněvací dlaždice nelze považovat ani za „zeleně“, ani za zastavěnou plochu ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona, ani plochu pro ostatní doplňkové služby. Žalobci považují zatravněvací dlaždice za zpevněné plochy, neboť jejich účelem je právě zpevnění pozemku za účelem parkování motorových vozidel. V takovém případě však procento rozsah zpevněných ploch na pozemku parc. č. XA představuje 28-29% jeho rozlohy, což výrazně překračuje limit 15 % stanovený územním plánem pro plochy SMS.
6. Další okruh žalobních bodů se vztahuje k tvrzení žalobců, že schválený počet 12 parkovacích míst a 1 místa pro osoby se sníženou pohyblivostí byl určen v rozporu s požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 431/2012 Sb. (dále jen „vyhláška č. 501/2006“) a české technické normy č. 73 6110 Projektování místních komunikací (dále jen norma ČSN 73 6110). Dle projektové dokumentace byl totiž počet parkovacích míst odvozen z počtu „12 bytů do 50 m²“ s použitím jednotky „0,5 parkovacího stání pro tyto byty“. Norma ČSN 73 6110 stanovuje jednotku parkovacích míst nikoliv pro „byty do 50 m²“, nýbrž následovně:
 - pro byty o jedné obytné místnosti – 0,5 jednotky parkovacího stání,
 - pro byty do 100 m² – 1 jednotka parkovacího stání,
 - pro byty nad 100 m² – 2 jednotky parkovacího stání.

Stavební záměr však předpokládá pouze 2 byty s dispozicí 1 + kk, na které by bylo možno vztáhnout 0,5 parkovacího stání. Konečný počet parkovacích stání se určuje dle čl. 14.1.4 a 14.1.5 normy ČSN 736110. V projektové dokumentaci však byl pro výpočet počtu parkovacích stání použit snížený koeficient 1,25, který projektant označil za „běžně používaný stupeň automobilizace“. Žalobci však již v průběhu správního řízení namítali, že neexistuje „běžně používaný stupeň automobilizace“, ale že výpočet je třeba provést dle požadavků normy ČSN 73 6110. V takovém případě by součinitel automobilizace pro obec Lešany správně činil 1,54 a minimální počet parkovacích stání vyšel na 17, tedy o 5 míst více, než bylo schváleno. Stavební úřad však tuto námitku vypořádal odkazem na to, že za údaj v projektové dokumentaci je odpovědný projektant, aniž by vysvětlil, proč akceptoval projektantem užitý koeficient 1,25 a proč naopak neakceptoval žalobci doložený koeficient 1,54. Tento nedostatek žalobci namítali i v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, avšak žalovaný se s tím vůbec nijak nevypořádal, proto je napadené rozhodnutí v tomto rozsahu nepřezkoumatelné. Nedostatečné vyhodnocení počtu parkovacích míst je zároveň v rozporu s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu dle § 90 písm. d) stavebního zákona.

7. V posledním okruhu žalobních bodů je namítána nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Žalobci mají za to, že žalovaný dostatečně nevypořádal jejich odvolací námitky, podstatnou část z nich vyřídil jen plošným odkazem na závazná stanoviska dotčených orgánů. Napadené rozhodnutí tak nesplňuje požadavky na dostatečné odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění zákona č. 176/2018 Sb. (dále jen „správní řád“). Rovněž v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu nešetří oprávněné zájmy vlastníků dotčených nemovitostí.
8. Žalovaný se žalobou nesouhlasí. Odkazuje primárně na závěry potvrzujícího stanoviska KÚ a cituje jeho podstatné části. Z něj zdůrazňuje především pasáž, která popisuje, že stavební záměr se nachází v ploše SMS, která podléhá jiným regulativům než sousední plochy OC, a proto pro ni nelze vymáhat splnění regulativů stanovených pro zástavbu rodinnými domy. Nelze předpokládat, že by stávající zástavba rodinnými domy vykazovala určitý charakter, k jehož narušení by mohlo dojít. K problematice parkovacích míst se žalovaný ztotožňuje s hodnocením stavebního úřadu, že projektant uvedl důvody, jak dospěl k požadavku 13 parkovacích míst. Navíc není zřejmé, jak počet parkovacích míst zasahuje do práv žalobců. Tvrzení žalobců ohledně zatížení stávajících dopravních a parkovacích kapacit považuje žalovaný za spekulativní. Žalobu navrhuje zamítnout.
9. Žalobci na vyjádření žalovaného zareagovali replikou, v níž zdůrazňují, že nerozporují zařazení pozemků stavebníka do ploch SMS majících odlišný režim než okolní plochy OC, nicméně podstata jejich argumentace tkví v tom, že i v plochách SMS musí být dodržovány podmínky regulativů f.2. a c.1 územního plánu, a právě ve světle těchto podmínek měl být stavební záměr posuzován. Tím spíše v situaci, kdy plochy SMS vytvářejí zcela nepochopitelný, rozlohou malý a výlučný „solitér“ ve vlastnictví jediné osoby (stavebníka) uprostřed rozsáhlé, ucelené a výrazně více regulované plochy OC. V souvislosti s posouzením dodržení výškových limitů žalobci rovněž upozornili na další nedostatek závazného stanoviska MěÚ Benešov, v němž je stavební záměr specifikován jako objekt se dvěma nadzemními podlažími apodkrovím, avšak v podmínkách prvostupňového rozhodnutí je uvedeno označení „3NP – podkroví“. Dle ČSN 73413 je však podkroví definováno jako ohraničený vnitřní prostor nad posledním podlažím, proto podkroví nelze považovat za podlaží. Napadeným

rozhodnutím je však schválena stavba o třech podlažích v kolizi se závazným stanoviskem MěÚ Benešov, čímž je i v rozporu se § 149 odst. 1 správního řádu. Ve zbývajících částech repliky žalobci rozvíjejí svou žalobní argumentaci.

10. Stavebník ve vyjádření k žalobě pouze stručně uvedl, že s žalobou nesouhlasí a s právními závěry žalobců se neztotožňuje. Žalobu navrhuje zamítnout a žádá přiznání náhrady nákladů řízení.
11. Při jednání účastníci i stavebník setrvali na svých procesních stanoviscích.

II. Skutková zjištění z obsahu správního spisu a z doplněného dokazování

12. Z obsahu předloženého správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
13. Dne 18. 2. 2019 stavebník podal žádost o vydání společného rozhodnutí, ke které připojil vedle dalších podkladů též projektovou dokumentaci. Z obsahu projektové dokumentace mj. vyplývá, že hlavní část stavebního záměru tvoří bytový dům o půdorysných rozměrech 22,10 x 11,30 m s celkovou zastavěnou plochou 256,50 m². Bytový dům tvoří tři nadzemní podlaží, výška jednoho podlaží činí tři metry, nad posledním podlažím je koncipován podkrovní prostor o výšce 4,55 m zčásti krytý sedlovou střechou a zčásti tvořený zakrytou terasou, celková výška bytového domu (tj. od země až po vrchol střechy) tak činí 13,55 m (viz výkres D.1.108). Bytový dům je koncipován na 12 bytových jednotek s dispozicemi 1 + kk a 2 + kk, předpokládaný způsob užívání je objekt k bydlení s kapacitou maximálně 24 osob. V severovýchodní části pozemku parc. č. XA při jeho hranici s pozemkem parc. č. 979/9 má být situováno umístění 12 parkovacích míst o rozměrech 5,0m x 2,5m a 1 parkovací místo pro osoby s omezeným pohybem o rozměrech 3,5m x 5,0m. Ke způsobu určení počtu parkovacích míst zpracovatel projektové dokumentace v souhrnné technické zprávě v části *B.4 Dopravní řešení* uvádí: „Doprava v klidu bude řešena exteriérovými parkovacími stáními na pozemku investora. Doprava v klidu je navržena dle Vyhlášky o technických požadavcích na stavby OTP 286/2009 [zjevně myšleno vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby – pozn. soudu], ČSN 73 6110 *Projektování místních komunikací*, [v]yhláška MMR o obecných požadavcích na využíván[í] území 501/2006. Bytový dům se skládá z 12 bytových jednotek do 50 m², dle výše uvedených podkladů je 0,5 parkovacích stání na 1 byt do 50 m² t. z. 12 bytových jednotek do 50 m² = 6 parkovacích stání, dále navrhujeme 1 návštěvnické stání, které je zároveň i stáním pro invalidu. Navrhujeme 13 parkovacích stání. Normový požadavek je splněn.“
14. Mezi podklady připojenými k žádosti byla dále závazná stanoviska dotčených orgánů, mezi nimi též závazné stanovisko MěÚ Benešov. Z jeho obsahu vyplývá, že dotčený orgán územního plánování (MěÚ Benešov) shledal stavební záměr z hlediska zájmů územního plánování přípustný, přičemž v odůvodnění konstatoval, že stavební záměr není řešen Politikou územního rozvoje, dále že není řešen Zásadami územního rozvoje, a že s územním plánem je v souladu, neboť pozemek parc. č. XA se nachází v ploše SMS s přípustným využitím pro bydlení v nízkopodlažních bytových objektech, a je tedy v souladu s cíli a úkoly územního plánování dle § 18 a § 19 stavebního zákona.
15. Dne 20. 2. 2019 stavební úřad oznámil zahájení řízení známým účastníkům a stanovil jim lhůtu k uplatnění námitek.

16. Podáním ze dne 4. 3. 2019 uplatnil námitky žalobce a), v nichž poukázal na architektonickou a urbanistickou nevhodnost stavebního záměru a s tím související účelovost změny původní plochy OC na plochu SMS v době, kdy stavebník byl starostou obce. Dále nesouhlasil s připojením stavebního záměru na novou vrtanou studnu, kdy odběr vody z této studny by mohl ohrozit stav vody ve studních okolních nemovitostí. Konečně namítal, že navrhovaná plocha parkovacích míst má být situována hned vedle jeho domu č. p. 91 (na pozemku parc. č. st 97 sousedícím na jihozápadě s pozemkem žalobce parc. č. XA – pozn. soudu), přičemž vůbec není brán zřetel na možné dopady způsobené potencionálním nárůstem počtu vozidel.
17. Společným podáním ze dne 6. 3. 2019 podalo společné námitky celkem 37 občanů obce, mezi nimi též i všichni žalobci. V nich namítali, že stavební záměr nesplňuje architektonické, urbanistické a estetické požadavky na prostorové uspořádání území dle § 18 a § 19 stavebního zákona, nerespektuje zachování kvality prostředí a není šetrný k zájmům vlastníků sousedních nemovitostí, jejichž tržní cena by v případě realizace záměru byla znehodnocena. Dále namítali, že stavební záměr negarantuje napojení na zdroj vody tak, aby nedocházelo k přetížení obecního vodovodu či snižování stavu vody ve studních vlastníků okolních nemovitostí, rovněž brojili proti navrženému způsobu likvidace srážkových vod. Konečně namítali, že navrhovaný počet parkovacích míst nereflexuje nárůst počtu vozidel na rodinu v posledních letech, přičemž odstavení většího počtu vozidel na okolních místních komunikacích není možné vzhledem k jejich šíři.
18. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 3. 4. 2019, č. j. TnS-2019/650-11 (dále jen rozhodnutí ze dne 3. 4. 2019), záměr stavebníka schválil. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, v němž shodně namítali rozpor s požadavky územního plánu, nedostatečné řešení odběru vody a problém parkovacích míst. K odvoláním byla připojena série fotografií doplněných nákresy katastrálních map (jež byly později předloženy i k žalobě), které zachycují dotčenou lokalitu tvořenou venkovskými domy s nejvýše jedním nadzemním patrem.
19. Na základě výše zmíněného odvolání žalovaný předložil závazné stanovisko MěÚ Benešov k přezkumu nadřízenému orgánu (tj. příslušnému specializovanému oddělení v rámci vnitřní struktury žalovaného). Z obsahu potvrzujícího stanoviska KÚ vyplývá, že nadřízený orgán zopakoval závěr MěÚ Benešov, že stavební záměr je navržen v ploše SMS, v níž je umístění nízkopodlažních objektů přípustné. Dále zkonstatoval, že v ploše SMS je maximální přípustné zastavění 35 %, stavební záměr však zahrnuje 256,5 m² z celkové výměry pozemku 1177 m², což činí 22 % zastavění. V téže ploše je maximální rozsah zpevněných ploch 15 %, přičemž dle návrhu zabírají zpevněné plochy 166,5 m², což činí 14%. Zatravněovací dlažbu pro parkování nelze považovat za zpevněnou plochu, což nadřízený orgán odůvodnil tím, že „[p]okud není v územním plánu stanoveno, jakým způsobem lze tento druh parkovacích ploch posuzovat, nejde jednoznačně určit, jakým způsobem se uvedená plocha vyhodnotí. I přesto z výše uvedeného posouzení lze shrnout, že uvedený záměr regulativy stanovené územním plánem splňuje.“ K otázce dodržení výškových regulativů nadřízený orgán konstatoval, že „[m]aximální výška objektu je stanovena na 15 m od nejnižšího místa okolního rostlého terénu, výška záměru je cca 13,8m.“ K otázce prostorového uspořádání a vztahu ke stávající zástavbě konstatoval, že stavební záměr se nachází v ploše SMS, zatímco okolní zástavba rodinných domů se nachází v ploše OC, pro kterou jsou stanoveny jiné regulativy. Zároveň dle nadřízeného orgánu nelze konstatovat, že by stávající zástavba rodinnými domy vykazovala určitý charakter, k jehož narušení by došlo,

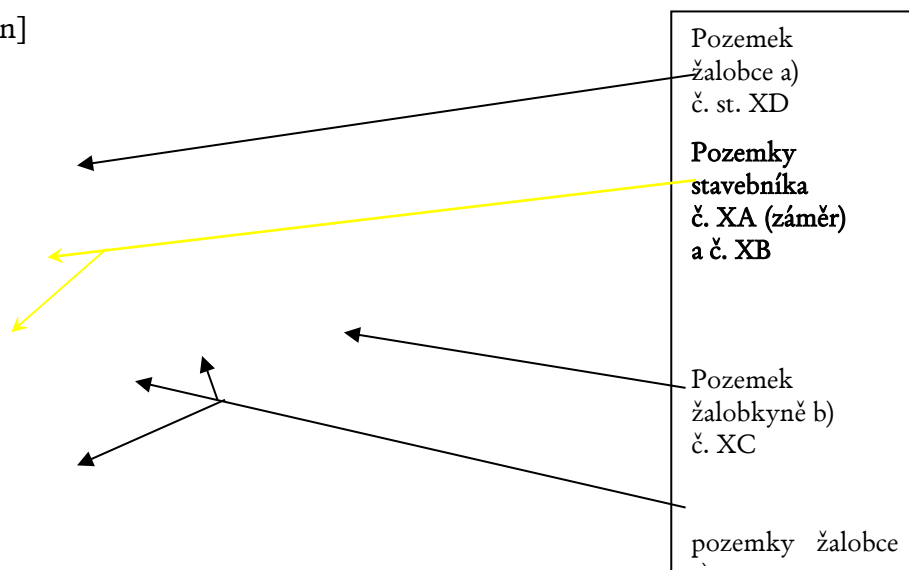
stejně tak nelze předpokládat, že stávající přízemní domy budou i v budoucnu zachovány ve stejném stavu. S ohledem na uvedené nadřízený orgán závazné stanovisko MěÚ Benešov potvrdil.

20. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 6. 2019, č. j. SZ 065078/2019/KUSK, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 4. 2019 a vrátil mu věc k novému projednání, a to z důvodu nesprávného vymezení okruhu účastníků a jejich nedostatečném vyrozumění o podklady řízení. V návaznosti na to stavební úřad tedy opětovně oznámil dotčeným účastníkům vedení společného řízení a vyzval je k uplatnění námitek. Žalobci samostatnými podáními ze dne 4. 9. 2019 uplatnili shodné námítky, v nichž ve vztahu k rozporu s územním plánem a ve vztahu k problematice parkovacích stání bylo argumentováno v zásadě shodně jako později v žalobě (v námitkách žalobců byla obsažena též obsáhlá argumentace proti navrhovanému způsobu odběru vody, tato otázka však již nebyla v žalobě nijak otevírána, proto se soud této argumentační linií ani způsobu jejího vypořádání již blíže nevěnuje; srov. § 75 odst. 2 věty první s. ř. s.).
21. Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad stavební záměr opět schválil. Námítky žalobců a dalších účastníků zamítl. K namítanému nesouladu s požadavky §18 a § 19 stavebního zákona odkázal primárně na závazná stanoviska dotčených orgánů, v nichž tento nesoulad shledán nebyl a jimiž byl záměr vyhodnocen jako přípustný. K namítanému počtu parkovacích míst stavební úřad odkázal na obsah projektové dokumentace, v níž její zpracovatel uvedl, jakým způsobem dospěl k navrženému počtu parkovacích míst. V této souvislosti stavební úřad zdůraznil, že je to právě projektant, kdo odpovídá za správnost, celistvost a úplnost projektové dokumentace, a kdo je povinen dbát právních předpisů a obecných požadavků na výstavbu.
22. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal každý z žalobců samostatné odvolání, jež ovšem byla koncipována zcela shodně a argumentačně zcela vycházela z námitek uplatněných v řízení na prvním stupni. Žalobci v odvolání explicitně namítali i nezákonnost závazných stanovisek dotčených orgánů. Žalovaný odvolání žalobců napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Při vypořádání odvolacích námitek upozorňujících na nesoulad s územním plánem žalovaný odkázal primárně na závazné stanovisko MěÚ Benešov a potvrzující stanovisko KÚ, podle nichž je stavební záměr přípustný. Žalovaný zdůraznil, že není oprávněn posuzovat odbornou stránku závazného stanoviska ve smyslu správnosti, neboť to by popíralo jeho smysl. K otázce parkovacích míst se žalovaný ztotožnil se závěry stavebního úřadu, přičemž zdůraznil, že mu není zřejmé, jak počet parkovacích míst u sousední stavby zasahuje do práv odvolatelů. Jejich tvrzení, že vozidla obyvatel bytového domu by mohla vytvářet dopravní komplikace v důsledku parkování na přilehlé místní komunikaci, žalovaný označil za spekulativní.
23. Soud dále při jednání doplnil dokazování fotografiemi připojenými k žalobě, dále náhledem dotčené lokality přes fotomapu prostřednictvím funkce panorama na webovém prohlížeči mapy.cz (stav k datu 21. 7. 2018), dále územním plánem obce Lešany (grafickou i textovou částí), a konečně normou ČSN 73 6110. Na základě takto doplněného dokazování zjistil následující relevantní skutečnosti:
24. Z fotografií připojených k žalobě soud zjistil podobu lokality, ve které má být stavební záměr umístěn. Fotografie zachycující téže místo jen z jiných pohledových úhlů byly předkládaný již v průběhu správního řízení, na základě čehož soud považuje za prokázané, že fotografie připojené k žalobě zachycují stav odpovídající době rozhodování správních

orgánů. Pro ověření soud porovnal tyto fotografie s náhledem fotomapy přes webový prohlížeč mapy.cz, kde je k datu pořizování předmětné fotomapy (26. 7. 2018) dotčená lokalita zachycena takřka ve stejném stavu jako na fotografiích od žalobců. K obsahu těchto fotografií se soud vyjádří níže v souvislosti s hodnocením příslušných žalobních námitek (viz níže bod 35 tohoto rozsudku).

25. Z grafické části územního plánu ve spojení s náhledem do katastru nemovitostí soud ověřil, že stavebníkem vlastněné pozemky parc. č. XA a parc. č. XB jsou situovány v ploše SMS, zatímco všechny sousedící pozemky včetně dalších pozemků s nimi mezujícími jsou situovány v plochách OC (převzato z hlavního výkresu B.2 po změně č. 1):

[obrázek anonymizován]



26. Z textové části územního plánu vyplývá, že regulativ ploch SMS mezi podmínkami prostorového uspořádání zahrnuje (vedle dalších) též požadavek na „*maximální procento zastavění území zpevněnými plochami v rámci zástavbové lokality bytovými objekty a objekty občanské a komerční vybavenosti max. 15 %*“, a dále požadavek, že „*maximální výška objektu je stanovena na 15 m od nejnižšího místa okolního rostlého terénu do vzdálenosti 5 m od hrany objektu*“ (zvýraznění zde i v dalších citacích doplňováno soudem). Regulativ ploch OC mezi podmínkami prostorového uspořádání zahrnuje (vedle dalších) též požadavek na „*procento zastavení zpevněnými plochami (IRD, RRD) max. 15 %*“ a dále požadavek, že „*maximální výška objektu je stanovena na 12 m od nejnižšího místa okolního rostlého terénu*“.
27. Z textové části územního plánu dále vyplývá, že obecné podmínky prostorového využívání zastavěného území jsou vymezeny v kapitole f.2 mj. tak, že „*[n]ástavba staveb je nepřípustná tam, kde by mohlo navrhovanými úpravami dojít k narušení dochovaných historických, urbanistických a architektonických hodnot daného místa nebo k narušení architektonické jednoty celku, například souvislé zástavby v ulici*“, a dále že „*[n]ovými stavbami a změnami staveb nesmí být narušeny urbanistické a architektonické hodnoty stávající zástavby. Nové stavby a změny staveb v zastavěném území nesmí převyšit nejvyšší přilehlé objekty určující charakter místa.*“ Urbanistická koncepce je definovaná v kapitole c a její kapitole c.1, přičemž je v ní kladen důraz na to, aby se další stavební rozvoj soustředil zejména na údržbu, popř. obnovu původní zástavby ve stabilizovaných sídelních útvarech za předpokladu udržení vhodného objemového a architektonického řešení staveb odpovídajících charakteru místní venkovské zástavby, a za tím účelem mj. v rámci rozvoje obce preferovat logickou návaznost na stávající urbanistické řešení vesnice.

28. Z obsahu ČSN 73 6110 soud zjistil, že problematika parkovišť je upravena v čl. 14.1 *Odstavné a parkovací plochy*. Celkový počet stání pro posuzovanou stavbu se určí dle výpočtového vzorce uvedeného v čl. 14.11 odkazujícího na hodnotové údaje tabulky 34. V tabulce 34 označené jako *Doporučené základní ukazatele výhledového počtu odstavných a parkovacích stání* jsou pro odstavná stání u kategorie bydlení uvedeny tyto hodnoty:

Druh stavby	Účelová jednotka	Počet účelových jednotek na 1 stání
Obytný dům - činžovní	byt o 1 obytné místnosti	2
	byt do 100 m ² obytné místnosti	1
	byt nad 100 m ² celkové plochy	0,5
Obytný dům – rodinný	byt do 100 m ² celkové plochy	1
	byt nad 100 m ² celkové plochy	0,5

III. Posouzení věci soudem

29. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu 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.).

Otázka přezkoumatelnosti

30. Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů znamená nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76]. Za nepřezkoumatelné nelze považovat takové rozhodnutí správního orgánu, které nenaplnuje subjektivní představu účastníka o přesvědčivosti či podrobnosti jeho odůvodnění (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2017, č. j. 3 As 292/2016 - 67).
31. Ačkoliv soud připouští, že odůvodnění napadeného rozhodnutí nedává na odvolací námitky žalobců příliš přesvědčivou odpověď, nelze zároveň e dovodit, že by námitky žalobců vysloveně opomíjelo. Odvolací námitky směřující do problematiky souladu s požadavky územního plánu žalovaný vypořádal tak, že plně odkázal na závazná stanoviska dotčených orgánů o souladu stavebního záměru s územním plánem. Z uvedeného je zřejmé, jak žalovaný s danými odvolacími námitkami naložil. Žalovaný i stavební úřad navíc měli poměrně omezené možnosti, jak se závaznými stanovisky dotčených orgánů polemizovat, neboť jejich obsahem byli co do výrokové části svých rozhodnutí vázáni (§ 149 odst. 1 věty první správního řádu). Tím se samozřejmě nijak nepresumuje věcná správnost a zákonnost závazných stanovisek dotčených orgánů, což je ale již jiná otázka (k tomu viz níže body 32 až 43 tohoto rozsudku), jež s přezkoumatelností napadeného rozhodnutí bezprostředně nesouvisí. Odvolací námitky směřující do problematiky počtu parkovacích míst žalovaný vypořádal tím, že se výslovně ztotožnil se závěry prvostupňového rozhodnutí, které považovalo za dostatečný výpočet provedený projektantem. Je přitom obecně přípustné, aby odvolací správní orgán (žalovaný) pouze souhlasně odkázal na závěry správního orgánu prvního stupně, aniž by se

musel explicitně vypořádávat s jednotlivými odvolacími námitkami (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 As 149/2020 - 29, či ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015 - 51). Tím se opět nijak nepředjímá, zda jsou tyto závěry v souladu se zákonem, je však možno podrobit je přezkumu. Z hlediska kritérií přezkoumatelnosti tedy napadené rozhodnutí ob stojí.

III.a Otázka souladu s územním plánem a zákonnost podkladových stanovisek

32. Jádrem sporu je otázka, zda ob stojí závěr závazných stanovisek dotčených orgánů (plně převzatý napadeným i prvostupňovým rozhodnutím), že stavební záměr je v souladu s požadavky územního plánu.
33. Závazné stanovisko MěÚ Benešov i na něj navazující potvrzující stanovisko KÚ mají povahu tzv. subsumovaných (podmiňujících) správních aktů, které nepodléhají soudnímu přezkumu samostatně, ale v rámci přezkumu finálního správního aktu (srov. § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. ve spojení se závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 13, bod 48). Dle uvedených kritérií tedy soud v mezích uplatněných žalobních bodů přezkoumal potvrzující stanovisko KÚ i jemu předcházející závazné stanovisko MěÚ Benešov. Dospěl přitom k závěru, že žalobní námitky směřující proti těmto podkladovým aktům napadeného rozhodnutí jsou z převážné části důvodné.

Výšková regulace

34. V otázce výškových regulativů vycházely dotčené orgány především z úvahy, že stavební záměr je situován v ploše SMS, v níž je maximální výška objektu stanovena na 15 m od nejnižšího místa okolního rostlého terénu, což bytový dům o výšce 13,55 m splňuje. To je sice pravda, nicméně soulad stavebního záměru s územním plánem nelze hodnotit pouze optikou režimu ploch SMS, jak správně namítali žalobci. Nejde totiž o jediné hodnotící kritérium, neboť územní plán obsahuje i další regulativy. V tomto směru žalobci přílehavě odkázali na kapitolu f.2 územního plánu, která upravuje obecné podmínky prostorového uspořádání. Již jen z označení této kapitoly je zřejmé (a z kontextu dalších částí to plyne zcela zřetelně), že požadavky v ní stanovené je třeba uplatňovat obecně, tedy ve vztahu ke všem plochám na území obce Lešany. Soud nesouhlasí s argumentací žalovaného přednesenou při jednání, že by se zde uvedený regulativ kapitoly f.2 neměl neuplatňovat na konkrétní plochy, v takovém případě by se totiž jeho smysl zcela vyprázdnil a jeho vymezení v územním plánu by bylo jen nadbytečnou floskulí. Soud naopak vnímá požadavek kapitoly f.2 jako všeobecný a zastřešující, který platí pro všechny plochy bez rozdílu – ledaže by konkrétní část územního plánu užití tohoto požadavku výslovně vylučovala (což v tomto případě dáno není). Zmiňovaný regulativ kapitoly f.2 přitom obsahuje jednoznačný požadavek na co nejvyšší míru zachování stávajícího urbanisticko-architektonického rázu obce. Proto výslovně označuje za nepřípustnou nástavbu [tj. zvyšování stávajících staveb; srov. § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona], která by směřovala k narušení architektonické jednoty, a současně výslovně zakazuje, aby nově budované stavby narušovaly urbanistické a architektonické hodnoty stávající zástavby, přičemž zcela explicitně stanoví, že „[n]ové stavby a změny staveb v zastavěném území nesmí převýšit nejvyšší přilehlé objekty určující charakter místa“. V obdobném duchu je strukturována i urbanistická koncepce obce Lešany vymezená v kapitole c1 územního plánu (srov. výše body 26 a 27 tohoto rozsudku). Jde tedy o příklad zcela konkrétních požadavků vyváženosti ochrany stávajících hodnot na straně jedné a předpokladů pro

výstavbu a udržitelný rozvoj území na straně druhé, které musí správní orgány při rozhodování v území závazně respektovat (srov. § 18 odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 5 a § 90 odst. 2 stavebního zákona). Při posuzování souladu konkrétního záměru s požadavky územního plánu se tak nelze izolovaně zaměřovat jen na požadavky jedné konkrétní plochy, jak učinily dotčené orgány v projednávané věci, nýbrž je třeba hodnotit stav území v širším kontextu, tedy i ve vztahu k bezprostředně sousedícímu okolí a v něm situovaným hodnotám, jimž územní plán přiřknul zvláštní stupeň ochrany.

35. V této souvislosti žalobci výstižně popsali specifickou situaci v dotčené lokalitě, kdy pozemky stavebníka parc. č. XA a XB jsou sice zařazeny v ploše SMS, nicméně jsou zcela obklopeny plochami OC podléhající odlišné regulaci. S tím soud zcela souhlasí, neboť jak je patrné z grafické části územního plánu, je dotčená lokalita takřka výhradně zahrnuta do ploch OC, v jejichž středu se nápadně vyjímají pozemky stavebníka parc. č. XA a XB zařazené – jako jediné v celém okolí – do ploch SMS plánu (srov. obrázek v bodě 25 tohoto rozsudku, na němž „ružové“ pozemky stavebníka jsou zcela obklopeny pozemky „oranžovými“ či „pruhově oranžovými“ pozemky jiných vlastníků). S mírnou nadsázkou tak lze konstatovat, že stavebníkovy pozemky parc. č. XA a XB jsou jakýmsi „malým ostrůvkem ploch SMS v moři ploch OC“. Žalobci rovněž správně upozornili na to, že budoucí výstavba v plochách OC podléhá o něco přísnější regulaci než v plochách SMS, zejména pokud jde o maximální výšku budoucí výstavby, která je zde omezena na 12 m od nejnižšího místa okolního rostlého terénu (oproti 15 m v plochách SMS). V neposlední řadě žalobci hodnověrně doložili, že právě v těchto plochách OC je (resp. v době rozhodování správních byla) situována stávající výstavba. Z jimi předložených fotografií (jakož i z náhledů dané lokality na webové fotomapě) je patrné, že v sousedství pozemků parc. č. XA a XB se nacházejí (resp. v době rozhodování správních orgánů se zde nacházely) domy obdobného typového vzezření, které do určité míry vytvářejí jednotný vizuální celek a umocňují dojem „typické vesnické zástavby“. Takto uspořádaná lokalita dle názoru soudu vysloveně vybízí ke zohlednění požadavků obecných podmínek prostorového uspořádání dle kapitoly f.2 územního plánu, jakož i zásad urbanistické koncepce definované v kapitole c.1 územního plánu. Soud proto zcela souhlasí s žalobci, že v kontextu prostorového uspořádání okolí představuje výstavba bytového domu o výšce 13,5 m „cizorodý“ prvek, který se výrazně liší od rázu okolní zástavby a nepochybně má potenciál narušit její architektonickou celistvost. Tím spíše za situace, kdy objekty okolní zástavby nesmějí být do budoucna navyšovány více než do 12 m výšky (viz regulativ plochy OC), čili i v případě hypotetické přestavby všech okolních objektů „na výškové maximum“ by je i nadále převyšoval bytový dům o výšce 13,5 m na pozemcích stavebníka, čili i za této hypotetické situace by stavební záměr byl nadále v kolizi s požadavkem prostorového uspořádání dle kapitoly f.2 územního plánu. Konečně nelze pominout, že i samotný regulativ ploch SMS, z něhož dotčené orgány výlučně vycházely, ve své úvodní části definující účel těchto ploch konstatuje, že *„[z]vláštní důraz je kladen na zachování, vhodné doplnění a obnovu architektonických hodnot sídla“*, což jen umocňuje závěr, že při povolování nových staveb je nutno určitým způsobem navazovat na okolní architekturu, a tím spíše by mělo být dbáno požadavků dle kapitoly f.2 územního plánu. S ohledem na uvedené lze tedy uzavřít, že stavební záměr předpokládající výstavbu objektu o výšce 13,5 m není v souladu s požadavky územního plánu, a to navzdory tomu, že samotná plocha SMS, ve které je situován, stavby o této výšce připouští.
36. Výše uvedeným není řečeno, že ve vztahu k plochám SMS má být „vynucována regulace stanovená pro plochy OC“, jak sugerují správní orgány (viz str. 4 potvrzujícího stanoviska

KÚ, popř. str. 5 vyjádření žalovaného k žalobě). Podstatou právního názoru soudu je požadavek na to aby při rozhodování o konkrétní ploše nebyl zcela přehlížen charakter bezprostředního okolí, které spolu s posuzovanou plochou tvoří jednotný územní celek, zvláště za situace, kdy regulativ kapitoly f.2 územního plánu explicitně zdůrazňuje, že nové stavby v zastavěném území nesmějí převýšit nejvyšší přilehlé objekty určující charakter místa. Závazná stanoviska dotčených orgánů totiž pouze mechanicky odkazují na regulativ ploch SMS, aniž by vzaly charakter bezprostředního okolí dostatečně v potaz. Ani potvrzující stanovisko KÚ, ani závazné stanovisko MěÚ Benešov přitom nezmiňují existenci výjimečných okolností, jež by ve vztahu k zákazu převýšit nejvyšší přilehlé objekty odůvodňovaly odlišný postup. V odůvodnění potvrzujícího stanoviska KÚ se sice na str. 4 obecně uvádí, že *„nelze konstatovat, že by stávající zástavba rodinnými domy vykazovala určitý charakter, k jehož narušení by došlo“*, nicméně tento závěr je v očividném rozporu s tím, jak je vzhled dané lokality zaznamenán na fotografiích předložených žalobci již v průběhu správního řízení, potažmo z náhledu webové fotomapy zachycující vzhled dané lokality ještě před zahájením řízení, z nichž je naopak určitý charakter stávající zástavby velmi zřetelný (viz předchozí odstavec). Proto se nelze spokojit s povrchním konstatováním dotčených orgánů, že stávající zástavba žádný charakter nevykazuje. Za zcela nepodloženou považuje soud argumentaci potvrzujícího stanoviska KÚ, že *„nelze předpokládat, že stávající přízemní domy budou i budoucnosti zachovány ve stejném stavu“*, neboť jednak ze zmiňovaných fotografií i z webové fotomapy je patrné, že zdaleka ne všechny objekty stávající výstavby jsou přízemní, ale především je tato výstavba situována v ploše OC, jejíž regulativ výslovně zakazuje, aby nově umisťované objekty převýšily 12 m od nejnižšího místa okolního rostlého terénu. Proto i kdyby se zcela vyplnil (nutno podotknout, že pouze spekulativní) předpoklad dotčeného orgánu o změně stavu okolních objektů, tak i v takovém případě by výška těchto objektů musela zůstat nižší, než v případě bytového domu na pozemku stavebníka parc. č. XA (ledaže by se změnil územní plán, nic takového však v době vydání potvrzujícího stanoviska KÚ zjevně neprobíhalo).

37. S ohledem na uvedené soud uzavírá, že závazné stanovisko MěÚ Benešov i na něj navazující potvrzující stanovisko KÚ posoudily otázku souladu stavebního záměru s požadavky výškové regulace dle územního plánu chybně. Jelikož obě stanoviska byla závazným podkladem napadeného rozhodnutí, je třeba je považovat za nezákonné, čímž je dán první samostatný důvod pro jeho zrušení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

Limit zastavění zpevněnými plochami

38. Žalobci dále zpochybňují, zda stavební záměr respektuje požadavek územního plánu na *„maximální procento zastavění území zpevněnými plochami v rámci zástavbové lokality bytovými objekty a objekty občanské a komerční vybavenosti max. 15 %“* stanovený pro plochy SMS. V tomto směru je mezi účastníky sporné, zda do procenta zastavění zpevněnými plochami má být zahrnuta též povrchová úprava ze zatravnovacích dlaždic v úseku budoucích parkovacích míst.
39. Soud předně konstatuje, že územní plán pro jednotlivé regulované plochy (včetně ploch SMS) zavádí *„maximální procento zastavění území zpevněnými plochami“*, čili jednoznačně stanoví požadavek na procentuální podíl zpevněných ploch. Tím odpadá nutnost řešit otázku, zda se zpevněné plochy mají či nemají započítávat do zastavěných ploch pozemku. V nyní posuzované věci tedy postačuje zodpovědět otázku, zda k vytvoření zpevněné plochy může dojít v důsledku stavební úpravy spočívající v pokládce zatravnovacích dlaždic.

40. Žalovaný i stavební úřad vycházeli ze závazných stanovisek dotčených orgánů, která zatravnovací dlaždice za součást zpevněných ploch nepovažovala. V závazném stanovisku MěÚ Benešov není tento přístup odůvodněn nijak. V potvrzujícím stanovisku KÚ je na jednu stranu konstatováno, že „[d]le návrhu jsou zpevněné plochy 166,5m – 14% zatravnovací dlažba je 167,5m². Z výše uvedených údajů vyplývá i splnění požadavku podílu zeleně“[sic!], ale na stranu druhou se dodává, že „[p]arkovací stání ze zatravnovacích dlaždic nelze považovat za zpevněnou plochu. Pokud není v územním plánu stanoveno, jakým způsobem lze tento druh parkovacích ploch posuzovat, nejde jednoznačně určit [sic!], jakým způsobem se uvedená plocha vyhodnotí.“ Potvrzující stanovisko KÚ tedy opatrně naznačuje, že zatravnovací dlažba by mohla mít charakter zeleně, ale současně dodává, že povahu zatravnovací dlažby vlastně nelze určit. Nicméně setrvává na závěru, že zatravnovací dlaždice součástí zpevněných ploch není.
41. Soud souhlasí s dotčeným (nadrízeným) orgánem potud, že územní plán skutečně nijak nespecifikuje, jak by mělo být nahlíženo na zatravnovací dlaždice, natož zda by se měly do zpevněných ploch zahrnovat či nikoliv. Územní plán ostatně neobsahuje ani žádné podrobnější vymezení, jaké typy povrchových úprav považuje za zpevněné plochy. Nutno podotknout, že vyjma předpisů daňových (srov. § 6 odst. 5 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí) ani žádný právní předpis neobsahuje jednoznačné vymezení pojmu zpevněná plocha, která tak podle okolností může i nemusí naplňovat znaky stavby ve smyslu § 2 odst. 3 věty první stavebního zákona, tedy díla vzniklého stavební či montážní technologií (srov. rozsudek ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 119/2015 - 31, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 3. 2021, č. j. 22 A 95/2019 - 46, nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2003, č. j. 31 Ca 24/2002 - 27).
42. V případě pokládky zatravnovací dlažby není pochyb o tom, že jde o dílo vzniklé stavební technologií spočívající v úpravě zemského povrchu, čili jde jednoznačně o stavbu ve smyslu § 2 odst. 3 věty první stavebního zákona. Zda tato stavební úprava současně vytváří i zpevněnou plochu bude záviset na převažujícím účelu jejího využití. Pokud by například účelem pokládky zatravnovací dlažby bylo pouze vytvoření chodníku na zahradě či v parku, pak v takovém případě je logičtější započít povrch ze zatravnovací dlažby do procenta zeleně, a nikoliv do procenta ploch zpevněných. Podobně by tomu bylo i v případě, pokud by ze zatravnovací dlažby byla vybudována např. individuální parkovací stání na větším zahradním pozemku, u něhož by se nepředpokládalo využití větším množstvím osob než vlastníkem či jiným uživatelem nemovitosti. V těchto případech by totiž „pevná“ část zatravnovacích dlaždic plnila spíše doplňkovou funkci k vegetačnímu pokryvu území. Naproti tomu pokud by hlavním účelem pokládky zatravnovací dlažby bylo vybudovat příjezdovou cestu či parkoviště pro blíže neurčený okruh uživatelů, pak je zřejmé, že v takovém případě by hlavní smysl zatravnovací dlažby spočíval v potřebě zajistit pevnost pozemku kvůli jeho trvalému zatížení motorovými vozidly, a nikoliv v potřebě zajistit vegetační pokrytí pozemku (to může být nanejvýš funkce doplňková).
43. V nyní posuzované věci se soud ztotožňuje s názorem žalobců, že v případě parkoviště sloužícího k obsluze bytového domu s dvanácti bytovými jednotkami je jeho hlavním smyslem zajistit pevnost pozemku z důvodu periodického pohybu či stání motorových vozidel, jichž se na předmětném parkovišti může v průběhu dne vystřídat i více, než kolik činí počet jednotek v domě (např. v případě návštěv atd.). Za této situace nelze o zatravnovací dlažbě uvažovat jako o zeleni (jak je nejistě naznačováno v potvrzujícím stanovisku KÚ), neboť jejím primárním (hlavním) účelem je zajistit možnost stálého

parkování v místě bydlení pro rodiny budoucích obyvatel, zatímco zajištění okrasy z rostlinné zeleně je účel sekundární (podpůrný). V případě stavebního záměru proto bylo nutné na parkovací místa ze zatravnovacích dlaždic nahlížet jako na součást ploch zpevněných, jimiž smějí být plochy SMS zastavěny maximálně do 15 % v rámci zástavbové lokality. Dotčené orgány tedy pochybily, pokud u posuzovaného území do procenta zastavění zpevněnými plochami nezapočetly část zahrnující povrch parkovacích míst ze zatravnovacích dlaždic. Soud souhlasí se žalobci, že pokud by tato část započtena byla, pak by procento zastavění posuzované plochy vyšlo vyšší než dotčenými orgány avizovaných 14 %. I z tohoto hlediska jsou závazná stanoviska dotčených orgánů vadnými podklady pro vydání napadeného rozhodnutí, které (také) z tohoto důvodu trpí nezákonností, a proto je třeba jej zrušit (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

44. V souvislosti s výše uvedeným soud musí také zčásti korigovat názor obou stran, že požadavek 15 % zastavěnosti zpevněnými plochami je třeba posuzovat jen ve vztahu k rozloze pozemku parc. č. XA. Předmětný regulativ územního plánu totiž stanoví „*maximální procento zastavění území zpevněnými plochami v rámci zástavbové lokality bytovými objekty a objekty občanské a komerční vybavenosti max. 15 %*“, čili požadavek maximálního procenta zastavění nevztahuje ke konkrétnímu pozemku, nýbrž k určitému územnímu celku (zde území v rámci zástavbové lokality). Pokud by totiž územní plán zamýšlel posuzovat procento zastavěnosti jen ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, pak by takový požadavek stanovil v předmětném regulativu výslovně, jak činí v jiných svých částech – viz např. regulativ pro plochy OC požadující „*procento celkového zastavění parcely pro IRD a RRD bytovým objektem max. 35 %*“ (tedy odlišně od zastavění „*území (...) v rámci zástavbové lokality*“ v případě ploch SMS). Z tohoto důvodu je třeba požadavek 15 % zastavění zpevněnými plochami posuzovat nikoli jen k rozloze pozemku parc. č. XA, nýbrž k rozloze celého území dotčené plochy SMS zahrnující jak pozemek parc. č. XA, tak i pozemek parc. č. XB. Z tohoto důvodu soud již neověřoval, zda správná hodnota zastavění činí žalobci uváděných 28-29 % nebo zda je tato hodnota jiná – toto určení již bude úkolem správních orgánů v dalším řízení po vrácení věci.

Požadavek na zpracování plochy jako celku

Povinnost zpracovávat plochu jako celek žalobci dovozují z jedné z podmínek prostorového uspořádání v regulativu ploch SMS, jež stanoví, že „*plocha musí být projektově zpracována jako celek včetně návrhu dopravních přístupů automobilových i pěších parkovacích ploch, oddechových ploch, zelené drobné venkovní architektury*“.

45. Jak soud konstatoval již v předchozí části, je pravdou, že při rozhodování o území v lokalitě dotčených ploch SMS je třeba požadavky územního plánu posuzovat ve vztahu k ploše jako celku, a nikoliv jen ve vztahu k jednotlivým pozemkům, což má význam například při výpočtu maximálního procenta zastavěnosti pevnými plochami (viz výše bod 44 tohoto rozsudku). Lze proto souhlasit se žalobci, že dodržení požadavků prostorového uspořádání je nutno ověřovat ve vztahu k celému území zahrnující oba pozemky parc. č. XA a parc. č. XB, a nikoliv jen samotný pozemek par. č. XA.
46. Tím ovšem není řečeno, že by se každé územní či stavební řízení muselo nutně vést ve vztahu k oběma pozemkům. Skutečnost, že plocha SMS zahrnuje dva pozemky parc. č. XB a XA, tedy sama o sobě nebrání tomu, aby se řízení o umístění či povolení stavby vedlo jen ve vztahu k jednomu z nich, jako se dělo v nyní posuzované věci. Pouze při ověřování

souladu záměru s požadavky územního plánu je nutno posuzovat splnění požadavků ve vztahu k celé ploše SMS, tedy nikoli jen ve vztahu k pozemku, na němž se stavební záměr umísťuje.

47. Výše citovaný regulativ rovněž neobsahuje požadavek, aby se při povolování staveb v ploše SMS zároveň muselo obligatorně rozhodovat i o umístění automobilových či peších parkovacích ploch, oddechových ploch a zelené drobné venkovní architektury, jak se patrně domnívají žalobci. Smyslem dané regulace je docílit toho, aby se vyjmenovávané záměry (oddechové plochy, zelená venkovní architektura atd.) v případě jejich realizace neposuzovaly odděleně v samostatných řízeních, ale aby se vždy posuzovaly v jednom řízení společně se stavbou, jejíž příslušenství budou tvořit, nebo na kterou budou funkčně navazovat. Požadavek, aby povolovaná stavba byla posuzována jako jeden funkční celek, a nikoliv „kouskována na samostatně povolované části“, ostatně nedopadá jen na projednávanou věc, neboť judikatura dovodila jeho všeobecnou platnost: *„Při povolování stavby (zde dodatečného povolení stavební úpravy rodinného domu spočívající v rozšíření stávajícího bytu a zřízení nových administrativních prostor včetně dvou parkovacích stání u stavby nacházející se v čistě obytné části města) se stavba posuzuje vždy jako jeden funkční celek. Proto nelze posuzovat dvě součásti stavebních úprav (na jedné straně stavební úpravy samotného domu, na straně druhé zřízení parkovacích stání) odděleně, nýbrž společně“* (podle rozsudku NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 120/2012 – 40, obdobně srov. rozsudky NSS ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014 – 36, bod 12, nebo ze dne 24. 9. 2020, č. j. 6 As 207/2014 – 36).
48. V této věci však soud shledává požadavek na posouzení stavby jako jednoho funkčního celku za dodržený, neboť v rámci jednoho stavebního záměru se společně rozhodovalo o povolení jak samotného bytového domu, tak přípojky a kanalizace, a také zpevněné a parkovací plochy. Čili stavebníkem předložený projekt byl správními orgány obou stupňů posuzován jako jeden funkční celek. Ostatně i díky tomu mohli žalobci již v průběhu správního řízení v rámci jednoho podání (např. ve vyjádření v řízení před stavebním úřadem, v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí atd.) uplatňovat jak námítky vztahující se k projektu bytového domu, tak i ke koncepci parkovacích ploch, a také ke způsobu napojení na zdroj pitné vody. V případě odděleně vedených povolovacích řízení (což by nastalo v případě posuzování stavebního záměru jinak než jako jednoho celku) by však bylo sotva představitelné, aby příslušné námítky byly vznášeny v rámci jednoho podání. Tento žalobní bod tedy není důvodný.

III.b Otázka normovaného počtu parkovacích míst

49. Při vypořádání žalobních námitek brojících proti způsobu výpočtu parkovacích míst je třeba nejprve zodpovědět, zda byla pro rozhodování správních orgánů závazná norma ČSN 73 6110. Technické normy totiž samy o sobě nejsou právně závazné, proto za nezákonný nelze považovat určitý postup správního orgánu jen proto, že je v rozporu s technickou normou; o nezákonnost by se jednalo leda tehdy, pokud by pro daný případ byla závaznost technické normy stanovena obecně závazným právním předpisem (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2010, č. j. 2 As 69/2010 – 122, body 47 až 49, nebo ze dne 22. 12. 2004, č. j. 4 As 31/2003 – 111). Žalobci přitom použitelnost normy ČSN 73 6110 dovozují z vyhlášky č. 501/2006.
50. Podle § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006. *„[s]tavební pozemek se vymezuje vždy tak, aby na něm bylo vyřešeno umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a*

užívání staveb na něm umístěných v rozsahu požadavků příslušné české technické normy pro navrhování místních komunikací, což zaručuje splnění požadavků této vyhlášky.“ Zde je třeba upřesnit, že citované ustanovení se uplatňuje v souvislosti s vymezováním ploch v územně plánovací dokumentaci (srov. § 3 odst. 1 této vyhlášky odkazující na § 18 a § 19 stavebního zákona), nikoliv při povolování stavby, jejíž součástí nebo provozně neoddělitelnou částí jsou odstavňá a parkovací stání (což je případ stavebního záměru v nyní posuzované věci). Pro tyto případy je třeba vycházet z ustanovení § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 323/2017 Sb. (dále jen „vyhláška č. 268/2009“), podle něhož *„[o]dstavňá a parkovací stání se řeší jako součást stavby, nebo jako provozně neoddělitelná část stavby, anebo na pozemku stavby, v souladu s normovými hodnotami, pokud tomu nebrání omezení vyplývající ze stanovených ochranných opatření“* (vzájemným poměrem vyhlášek č. 501/2006 a 268/2009 a pravidly pro jejich aplikaci se zdejší soud podrobně zabýval v bodech 108 až 112 rozsudku ze dne 24. 3. 2021, č. j. 45 A 52/2017- 215). Předmětné ustanovení tedy odkazuje na použitelnost příslušné technické normy, tedy ve vztahu k řešení otázky parkovacích míst tvořících součást nebo provozně neoddělitelnou část jiné stavby ji činí závaznou.

51. Skutečnost, že normou odkazovanou v § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb. [stejně jako v § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006] je myšlena právě norma ČSN 73 6110, byla judikaturou opakovaně potvrzena (viz rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2019, č. j. 10 As 224/2018 - 56, bod 29, nebo Krajského soudu v Ústí n. Labem - pobočka Liberec ze dne 29. 5. 2015, č. j. 59 A 36/2014 - 345, Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2014, č. j. 30 A 80/2012 - 37, nebo Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2021, č. j. 29 A 118/2018 - 117). Žalobci tedy správně dovodili, že při řešení parkovacích míst u bytového domu na pozemku parc. č. XA se mělo vycházet z hodnot stanovených normou ČSN 73 6110, jež jsou pro tyto situace právně závazné (byť zde nikoliv na základě vyhlášky č. 501/2006 Sb., jak bylo uváděno v žalobě, nýbrž na základě § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb.).
52. V této souvislosti je třeba připomenout, že závaznost normy ČSN 73 6110 pro určení kapacity odstavňových a parkovacích ploch ostatně ve své předchozí praxi opakovaně uznával i sám žalovaný, jak je soudu známo z dřívější rozhodovací činnosti (viz rozsudky zdejšího soudu ze dne 6. 9. 2016, č. j. 46 A 78/2014 - 104, ze dne 13. 11. 2019, č. j. 43 A 4/2019 - 87, ze dne 24. 3. 2021, č. j. 45 A 2/2017 - 215, nebo ze dne 23. 7. 2021, č. j. 43 A 88/2018 - 114, ve všech zde uvedených věcech se žalovaný v souvislosti s řešením parkovacích stání hodnot dle normy ČSN 73 6110 naopak výslovně dovolával). Je proto s podivem, že v nyní posuzované věci žalovaný svou dosavadní praxi změnil a shodně se stavebním úřadem jen nekriticky převzal hodnoty uváděné projektantem, které však s těmi normovými očividně kolidují. Projektant sice v souhrnné technické zprávě v části B.4 (viz její výňatek v bodě 13 tohoto rozsudku) odkazuje na normu ČSN 73 6110 i na vyhlášku č. 268/2009 Sb., nicméně hodnoty, s nimiž následně pracuje, se zcela rozcházejí s těmi, které jsou v normě ČSN skutečně obsaženy. Projektant totiž vzal jako výchozí hodnotu *„0,5 parkovacích stání na 1 byt do o 50 m²“*, toto kritérium však vůbec neodpovídá hodnotám z tabulky 34 na niž odkazuje výpočet dle čl. 14.1.11 ČSN 73 6110 (srov. výňatek z této tabulky v bodě 28 tohoto rozsudku).
53. Soud nepřehlédl, že zmiňovaná tabulka 34 je uvozena slovy *„doporučené základní ukazatele...“*, navzdory tomuto označení však hodnoty v ní uvedené nelze vnímat jen jako doporučující, neboť dikce čl. 14.1.11 (jakož i čl. 14.1.9, 14.1.7, 14.1.6 či 14.1.4) výslovně stanoví užití hodnot tabulky 34 jakožto hodnot vstupních. Nicméně, i kdyby soud

vycházel z úvahy, že tyto vstupní údaje jsou skutečně jen doporučující, tak i v takovém případě se nelze spokojit s tím, pokud správní orgány bez bližšího odůvodnění aprobuji postup projektanta, který se od normového doporučení zjevně odchýlí. Soud považuje za nepřijatelné i to, pokud správní orgány vypořádají účastnické námitky upozorňující na nesoulad s normou ČSN 73 6110 pouhým konstatováním, že projektant odpovídá za správnost a úplnost projektové dokumentace, a tedy *„je povinen dbát právních předpisů a obecných požadavků na výstavbu vztahujících se ke konkrétnímu stavebnímu záměru a působit v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány“* (viz str. 15 prvostupňového rozhodnutí, žalovaným nijak nekorigováno). Zde soud zcela souhlasí s argumentem zástupce žalobců při jednání, že vyjádření projektanta není možno přijímat zcela nekriticky. Odpovědnost projektanta ve smyslu § 159 stavebního zákona je třeba chápat primárně jako jeho odpovědnost vůči klientovi (objednateli stavby), neboť *„[a]utorizovaná osoba odpovídá za odborný výkon vybraných činností (§ 12 odst. 1 zákona o výkonu povolání), čímž se vymezují především její povinnosti vůči klientům. V žádném případě však ustanovení § 159 stavebního zákona neznamena, že by autorizované osoby měly suplovat roli stavebního úřadu nebo že by stavební úřady mohly na tyto osoby přenášet odpovědnost za dostatečné zjištění skutkového stavu potřebné k vydání územního rozhodnutí. Ostatně, § 12 odst. 4 písm. a) zákona o výkonu povolání výslovně zakazuje autorizovaným osobám vykonávat funkce, v nichž by vydávaly správní rozhodnutí týkající se výsledků jejich vlastní činnosti. Tímto zákazem je zaručeno, že dokumentaci zpracovanou projektantem bude vždy hodnotit správní orgán, a v jeho rámci osoba odlišná od projektanta. Pokud by stavební úřady pouze nekriticky přejímaly veškeré informace nutné k vydání rozhodnutí z dokumentace předložené žadatelem, ztratil by význam nejen § 12 odst. 4 písm. a) zákona o výkonu povolání, ale celé územní řízení“* (podle rozsudku NSS v rozsudku ze dne 27. 1. 2015, č. j. 8 As 41/2014 - 40, bod 22). Problém nekritického přejímání informací od projektanta soud nachází i v nyní posuzované věci, neboť převezmou-li žalovaný a stavební úřad projektantem provedený výpočet, aniž by sami kriticky zhodnotili jeho správnost, pak tím do určité míry rezignují na výkon dohledové činnosti a odpovědnost za posouzení souladu stavebního záměru s právními předpisy přenášejí na projektanta, který je však soukromou osobou a zodpovídá se primárně klientovi (zde stavebníkovi).

54. Soud tedy uzavírá, že projektantem provedený výpočet parkovacích stání akceptovaný správními orgány obou stupňů neodpovídá požadavkům normy ČSN 73 6110, jejíž hodnoty byly pro určení počtu parkovacích stání u bytového domu na pozemku parc. č. XA právně závazné na základě § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb. [provádějící § 2 odst. 2 písm. e) ve spojení se § 169 a § 194 písm. a) stavebního zákona]. Z tohoto hlediska je napadené rozhodnutí pro rozpor s obecnými požadavky na výstavbu nezákonné, a (také) proto jej soud zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
55. Soud již neověřoval, zda v případě správné aplikace normy ČSN 73 6110 by pro území obce Lešany vyšel koeficient automobilizace 1,54 dokládáný žalobci, případně zda by vyšel koeficient jiný, neboť tímto postupem by suploval nalézací činnost žalovaného a stavebního úřadu.

III.c Ostatní

56. Soud se nezabýval otázkou, zda byl do výroku prvostupňového rozhodnutí řádně převzat obsah závazného stanoviska MěÚ Benešov ohledně počtu podlaží, neboť tento žalobní bod zazněl poprvé až v žalobní replice, tedy po uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby (§ 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s.). Z téhož důvodu soud již nedoplňoval dokazování ČSN 734 13, ani se blíže nezabýval otázkou kategorizace podkroví ve vztahu k podlažím.
57. Sodu nepřehlédl, že v žalobě i replice zaznívaly četné výhrady, že stavebník měl z pozice bývalého starosty obce dosáhnout toho, že jeho parc. č. XA a XB byly při projednání poslední změny územního plánu „solitérně“ vyňaty z „přísnějších“ ploch OC a jako jediné v okolí zařazeny do „stavebně benevolentnější“ plochy SMS. Zodpovězení této otázky však dle soudu není pro přezkum zákonnosti napadeného rozhodnutí nezbytné, proto se jí soud blíže nezabýval.

VI. Závěr a náklady řízení

58. S ohledem na výše uvedené soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost spočívající jednak v rozporu podkladových stanovisek dotčených orgánů s regulativy územního plánu (viz body 34 až 43 tohoto rozsudku), a dále v nedodržení normových hodnot vyžadovaných prováděcím právním předpisem k obecným požadavkům na výstavbu (viz body 51 až 56 tohoto rozsudku). Jelikož pro soudem shledané rozpory s územním plánem nemohl být stavební záměr v předložené podobě stavebním úřadem schválen, zrušil soud spolu s napadeným rozhodnutím též prvostupňové rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s., výrok I).
59. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož jedním z důvodů pro zrušení napadeného a prvostupňového rozhodnutí je nezákonnost potvrzujícího stanovisko KÚ i jemu předcházejícího závazného stanoviska MěÚ Benešov, pozbývají obě tato stanoviska právních účinků a nelze z nich v dalším řízení vycházet. V dalším řízení si proto budou správní orgány muset opatřit závazné stanovisko nové, které bude v souladu s právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016 - 44, body 41 až 43).
60. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl procesně úspěšný. Žalobci měli ve věci plný úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu nákladu řízení v celkové výši 46 461,6 Kč. Tato částka se skládá ze zaplacených soudních poplatků v celkové výši 9 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 12 342 Kč. Výše odměny advokáta tak zahrnuje tři úkony právní služby za společné zastoupení tří osob po 7 440 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, podání repliky a účast na jednání podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a dále náhradu hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 6 501,6 Kč. Náklady každého z žalobců tak připadá celkem 15 487,2 Kč. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit každému z žalobců ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř.

s.) k rukám jejich společného zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

61. O nákladech osoby zúčastněné (stavebníka) soud rozhodl podle § 60 odst. 5 věty první s. ř. s., neboť jí soud neuložil plnění žádné povinnosti, v jejíž souvislosti by jí vznikly nějaké náklady, a stejně tak neshledal jiné důvody zvláštního zřetele hodné, aby osobě náhradu nákladů řízení přiznal (výrok III).

Poučení:

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

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

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

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

Praha 2. prosince 2021

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ , v. r.
předsedkyně senátu