



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Jana Kratochvíla a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **MUDr. Z. V.**, zastoupena advokátem Mgr. Lukášem Nývlttem, Na Příkopě 15, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Z. B., II) K. T. a III) V. K.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2019, č. j. 037652/2019/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2021, č. j. 55 A 31/2019-91,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
/
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, který určuje minimální šířku veřejného prostranství, nestanoví podmínky pro umístování staveb na přilehlých pozemcích.

I. Vymezení věci

[2] Stavebník, FEMME ARCH s.r.o., požádal o společné územní a stavební povolení na stavbu trojpodlažního bytového domu na pozemku parc. č. 284/1 v katastrálním území

Řevnice. Žalobkyně (stěžovatelka) a osoby zúčastněné na řízení jsou majiteli sousedních pozemků.

[3] Městský úřad Řevnice, stavební úřad, rozhodl o umístění stavby a vydal stavební povolení. Stavební úřad dospěl k názoru, že stavba je v souladu s územněplánovací dokumentací města Řevnice a splňuje podmínky § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V odůvodnění uvedl, že stavba svým objemem maximálně přípustným způsobem využívá limity území a regulativy územního plánu (viz čl. 02 odst. 6 a 8 územního plánu). Lokalita nemá jednotný ráz, stavba nenaruší charakter zástavby. Stavba není natolik atypická, aby nezapadla do stávajícího prostředí architektonicky různorodé skladby staveb.

[4] Námitku stěžovatelky o nedostatečné šířce komunikace pro umístění bytového domu stavební úřad zamítl, neboť § 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území se týká nově vymezovaných ploch veřejných prostranství. V případě stavby se jedná o stávající komunikaci a zástavbu v zastavěném území. Pokud by mělo toto ustanovení platit i pro zastavěné území se stávajícími komunikacemi, nebylo by zde možné stavět, neboť komunikace jsou historicky úzké. Proto je požadavek šířky komunikace uplatňován jen u nové parcelace území.

[5] Žalovaný odvolání stěžovatelky zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[6] Krajský soud žalobu stěžovatelky zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatelka se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Konkrétně vznesla následující kasační námitky:

- 1) Povolením stavby došlo k porušení § 22 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006. Šířka veřejného prostranství v ulici, ve které je stavba umístěna činí 9,95 m až 10,11 m, což je méně než požadovaných 10,5 m.
- 2) Stavba je v rozporu s územním plánem a se stavebními předpisy. Stavba ruší okolní charakter zástavby a zcela se vymyká převládajícímu způsobu zastřešení a výškové hladiny zástavby.

[8] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a rozsudku krajského soudu.

III. Právní hodnocení

Ustanovení § 22 vyhlášky č. 501/2006 nestanoví podmínky pro umístění stavby na stavebním pozemku

[9] Ustanovení § 22 vyhlášky č. 501/2006 zní:

(1) Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového domu, je 12 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 10,5 m.

pokračování

(2) Nejmenší šířka veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu, je 8 m. Při jednosměrném provozu lze tuto šířku snížit až na 6,5 m.

[10] Jádrem sporu mezi účastníky je, zda toto ustanovení se aplikuje jako podmínka pro umístění stavby na přilehlých pozemcích, nebo jde o pravidlo pouze pro novou parcelaci území. První názor zastává stěžovatelka. Poukazuje na to, že šířka ulice je menší než 10,5 m, a proto na přilehlém pozemku nelze bytový dům umístit. Nejvyšší správní soud však souhlasí s názorem správních orgánů a krajského soudu, že toto ustanovení se neuplatní pro umísťování staveb v území, kde šířka komunikace je již historicky dána.

[11] V první řadě je nutno zmínit, že samotný text § 22 vyhlášky č. 501/2006 nijak nenaznačuje, že by se mělo jednat o podmínku pro umístění stavby na přilehlých pozemcích. Text pouze stanoví nejmenší šířku veřejného prostranství, které umožňuje přístup k pozemkům pro bytový dům, respektive rodinný dům. Jeho účelem je regulace právě pouze veřejného prostranství. Nestanovuje, co se má dít, či nemá dít na stavebních pozemcích v okolí veřejného prostranství.

[12] K tomu je nutno zohlednit, že § 22 je součástí části třetí vyhlášky č. 501/2006 nazvané „*Požadavky na vymezení pozemků a umísťování staveb na nich*“. Tato část má dvě hlavy. První hlava, jejíž součástí je i § 22 má nadpis „*Požadavky na vymezení a využívání pozemků*“. Nadpis druhé hlavy zní „*Požadavky na umísťování staveb*“. Ačkoliv nadpisy nejsou formálně součástí právního předpisu, mohou být vodítkem pro jeho systematický výklad. Právě ze systematiky vyhlášky vyplývá, že podmínky pro umísťování staveb jsou soustředěny do hlavy druhé. Hlava první se týká vymezení a využívání pozemků. V této hlavě je upraveno jaké podmínky mají splňovat pozemky různého druhu. Tedy například, že stavební pozemek má mít vyřešeno stání vozidel, hospodaření se srážkovými vodami, či odpady atd. (viz § 20 odst. 5 vyhlášky). Tato hlava o využívání pozemků mluví primárně v kontextu změny využití pozemků (viz např. 20 odst. 6 vyhlášky). Upravuje, co by měl pozemek splňovat, aby mohla být připuštěna změna jeho využití. Nejde však o podmínky pro stavby na pozemcích. Vždy se jedná o podmínky pro samotné pozemky. Byť tedy krajský soud neúplně uvedl, že název hlavy, jejíž součástí je § 22, je požadavky na vymezení pozemků, tak s jeho závěrem, že systematický výklad svědčí pro to, že § 22 vyhlášky neupravuje podmínku pro umísťování staveb, Nejvyšší správní soud souhlasí.

[13] Výklad zastávaný stěžovatelkou by také vedl k nepřipustným důsledkům. V nyní posuzovaném případě by výklad zastávaný stěžovatelkou sice nevedl k nemožnosti povolit jakoukoliv výstavbu či přestavbu, ale pouze stavbu bytového domu. Nicméně pokud by šíře prostranství v § 22 měly platit obecně jako podmínka pro umísťování staveb, tak by v historicky úzkých ulicích nebylo možno povolit žádnou výstavbu ani přestavbu domů. Pokud by ulice byla užší než 6,5 m nešlo by povolit ani rodinný dům.

[14] Situaci by nešlo vyřešit výjimkou podle § 1 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006, jak uvádí stěžovatelka. Podle věty druhé § 1 odst. 2 část věty za středníkem „*při rozhodování o nástavbách, stavebních úpravách, změně vlivu stavby na využití území, při vymezení pozemků veřejných prostranství a u zastavěných stavebních pozemků stavbami, které jsou kulturními památkami nebo jsou v památkových rezervacích nebo památkových zónách, se*

podle vyhlášky postupuje, pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nevylučují“. Toto ustanovení by tedy řešilo pouze situaci v případě staveb, které jsou kulturními památkami nebo jsou v památkových rezervacích nebo památkových zónách.

[15] Nakonec lze zmínit, že aplikovatelnost § 22 vyhlášky č. 501/2006 pouze na vymezení pozemků pro veřejné prostranství naznačil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 5 As 79/2014-38. Zde uvedl, že toto ustanovení není v daném případě aplikovatelné, protože vyhláška začala platit dne 1. 1. 2007, tedy až poté, když byl již pozemek veřejného prostranství vymezen.

[16] Nejvyšší správní soud nespatřuje žádný rozpor mezi názorem krajského soudu, že z důvodu systematiky se § 22 vyhlášky č. 501/2006 neuplatní v řízení o umístování staveb a jeho vyjádřením v bodě 27 rozsudku, že v souvislosti s umístěním stavby bytového domu jsou aplikovatelné požadavky na vymezení stavebního pozemku upravené např. v § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006, které stanoví, že stavební pozemek musí být dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci. I krajským soudem citované ustanovení § 20 odst. 4 vyhlášky se totiž týká vymezení stavebního pozemku, nikoliv samotné stavby, která má být na něm postavena. Vyjádření krajského soudu lze chápat tak, že relevanci pro řízení o umístování staveb § 20 odst. 4 vyhlášky má, neboť stavbu nelze umístit na pozemku, který by nesplňoval podmínky pro stavební pozemek. Respektive rozhodnutím o umístění stavby je stavební pozemek vymezen (§ 79 odst. 1 stavebního zákona), a proto územní rozhodnutí musí tyto podmínky zohlednit.

[17] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodl, že § 22 vyhlášky č. 501/2006 nestanovuje podmínku pro umístování staveb na přilehlých pozemcích. Limity pro stavbu jsou primárně stanoveny územním plánem, a nikoliv šíří existující komunikace. Zde pouze § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 stanoví podmínku pro pozemek, aby mohl být stavebním, dopravní napojení na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci.

[18] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že Metodické sdělení odboru územního plánování a odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj k uplatňování § 20 odst. 4 a 7 a § 22 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., které obsahuje stejný právní názor, je v souladu s právním předpisem, tedy § 22 vyhlášky č. 501/2006. Není tedy vadou, pokud žalovaný z tohoto metodického sdělení vycházel.

Stavba není v rozporu s územním plánem ani s obecnými požadavky na využívání území

[19] Stěžovatelka namítá, že navržená stavba nerespektuje existující prostorovou organizaci, tak aby odpovídala kvalitě a hodnotě souboru existujících staveb. Stavba dle ní narušuje urbanistické a architektonické hodnoty zástavby.

[20] Těmto námitkám se obsáhle věnovaly správní orgány i krajský soud (viz body 28-37 rozsudku). Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu plně ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje. K tomu dodává následující.

[21] Na nyní posuzovaný případ se uplatní územní plán obce Řevnice z roku 1997 ve znění změny č. 2 z roku 2009. Pozemek, na kterém má být realizována stavba, se nachází

pokračování

v lokalitě městského centra. Z územního plánu nijak nevyplývá, že by na tomto pozemku byla umožněna pouze výstavba rodinných domů. Podle čl. 02 odst. 2 textové části územního plánu se v ploše městského centra předpokládají převážně změny staveb a využití, stavby nové jako náhrada staveb stávajících, a spíše v omezeném rozsahu zahušťování stávající struktury. Všechny tyto zásahy budou posuzovány zejména z hlediska umocnění, podpoření a rozvinutí městského charakteru, jakož i jeho případného obohacení a posílení celkové kulturnosti.

[22] Jak trefně podotkl již krajský soud, přestavba stávajícího rodinného domu nacházejícího se v bezprostřední blízkosti nádraží na bytový dům umírněných hmotových proporcí posiluje městský charakter sídla. Navržená stavba nepředstavuje ani nepřípustné zahušťování zástavby. Je zřejmé, že přestavbou rodinného domu na bytový dům o čtyřech bytech k jistému zahuštění dojde. Územní plán však zahuštění zcela nezakazuje. V omezeném rozsahu jej připouští. Nejvyšší správní soud míní, že jde vzhledem k lokalitě (centrum města) a výškovým a plošným rozměrům stavby (viz níže) o přípustnou změnu. Hlavní myšlenkou územního plánu rozhodně není požadavek konzervovat stávající charakter zástavby, naopak se snaží posilovat prvky městského charakteru zástavby, mezi něž nepochybně patří stavby bytových domů.

[23] Stěžovatelka míní, že navržený bytový dům se do lokality nehodí a podstatně snižuje architektonickou a urbanistickou hodnotu území. Přitom se domnívá, že relevantním územím by měl být pouze konkrétní blok vymezený ulicemi 28. října, Nádražní a Pražská. I s touto námitkou se vypořádaly správní orgány. Jejich závěry jsou logické a přesvědčivě odůvodněné. I toto bezprostřední okolí záměru nesvědčí o tom, že by bytový dům narušil urbanistickou a architektonickou hodnotu stávající zástavby (§ 23 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006). Skutečností totiž je, že ani takto úzce vymezená lokalita žádnou jednotnou zástavbu nemá. Jak sama stěžovatelka připouští, v tomto bezprostředním okolí jsou čtyři domy (z celkového počtu 21) s plochou střechou. Hned na vedlejším pozemku od záměru je plošně rozsáhlý objekt občanské vybavenosti, č. p. 1119. Naproti je třípodlažní dům s plochou střechou, č. p. 1160. Stěžovatelka sice namítá, že tyto stavby jsou předmětem všeobecného odsudku a absolutně nezapadají do okolní zástavby. To je však pro posouzení, zda bude narušena architektonická a urbanistická hodnota území, nepodstatné. Je třeba vyjít z aktuálního stavu území. Přidání jednoho třípodlažního bytového domu s plochou střechou do této lokality hodnotu stávající zástavby nenaruší, jak přesvědčivě uvedl stavební úřad k námitce stěžovatelky.

[24] Tento závěr je dále odůvodněn tím, že navržená stavba se v dané lokalitě, tedy ani v bezprostředním okolí jak jej vymezuje stěžovatelka, nevymyká ani svou výškou ani zastavěnou plochou. Posouzení těchto parametrů se pečlivě věnoval stavební úřad i krajský soud. Stavba má mít výšku 11,1 m. Okolní rodinné domy mají výšku 8,7 m a 10,8 m a dům č. p. 200 dokonce 13,5 m. Jak podotkl krajský soud, podstatná část plochy bytového domu bude nižší i než stavby žalobkyně a osob zúčastněných na řízení I. a II. Pouze malá část bytového domu (cca 20 m²) překoná výšku rodinného domu žalobkyně. Není podstatné, že tyto srovnávané budovy mají sedlovou střechu. Ani navržená stavba v celém svém obvodu své maximální výšky nedosahuje. Druhé nadzemní podlaží bytového domu totiž v celé své délce i šířce dosahuje výšky pouze 8,38 m. Výšky 11,1 m dosahuje pouze třetí

nadzemní podlaží o rozloze cca 20 m². V každém případě rozdíly nejsou tak zásadní, aby na tomto základě bylo možno stavbu zakázat pro narušení stávající hodnoty zástavby.

[25] Obdobné platí pro plochu zamyšlené stavby. Je logické, že plochy okolních rodinných domů vykazují nižší hodnoty než plánovaná stavba. Opět však nijak podstatně. Dům žalobkyně společně s domem osob zúčastněných na řízení I. a II. (jde o dvojdomek) má zastavěnou plochu 224 m². Zamyšlená stavba má mít 289 m². Navíc u jiných budov v okolí již vůbec neplatí, že zamyšlená stavba se zastavěnou plochou vymyká. Například vedlejší stavba č. p. 1119 má zastavěnou plochu 447 m². V podrobnostech soud odkazuje na vypořádání této námitky stěžovatelky již stavebním úřadem na s. 9 prvostupňového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud také souhlasí s krajským soudem, že nelze zamyšlenou stavbu posuzovat izolovaně pouze vůči rodinným domům v okolí. To jednoduše proto, že podstatný je charakter stávající okolní zástavby jako celek. Okolní zástavbu tvoří pouze rodinné domy.

[26] Nejvyšší správní soud závěrem poznamenává, že účelem požadavku na zachování urbanistické a architektonické hodnoty zástavby není vyloučení jakékoliv změny v dané lokalitě. Účelem je vyloučit stavby, které se zásadním způsobem charakteru zástavby v lokalitě vymykají. K tomu však z výše uvedených důvodů v tomto případě nedochází.

[27] Nejvyšší správní soud nakonec poznamenává, že chápe námitky stěžovatelky, z nichž je zřejmé, že preferuje tradiční rodinné domy, sedlové střechy, a nikoliv modernistickou výstavbu. To je však otázka estetických preferencí. Někomu jinému se zase nemusí líbit staré rodinné domy se sedlovou střechou. Je přirozené, že vkus lidí se různí. Rozdíly ve vkusu však nemohou být důvodem pro zákaz výstavby. Nepovolením stavby totiž dochází k omezení majetkových práv vlastníka pozemku. Toto právo nelze omezit z důvodu, že sousedům se stavba nelíbí. Přípustným omezením by v daném kontextu mohlo být pouze výrazné narušení urbanistické a architektonické hodnoty zástavby.

[28] Chápat lze i obavy stěžovatelky z nárůstu hluku a jiných imisí z důvodu vyššího počtu obyvatel. Nicméně je třeba si uvědomit, že pozemek stěžovatelky se nachází v centru města, cca 100 m od vlakového nádraží. Nejde o žádnou klidnou venkovskou či příměstskou lokalitu. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud připomíná, že je nutno vzít v potaz, že určité zatížení okolí způsobuje každá stavba, přičemž po vlastnících okolních staveb je spravedlivé požadovat, aby takovéto zatížení snášeli, pokud je přiměřené poměrům a nevybočuje v podstatné míře od obecně požadovatelných standardů na bydlení s přihlédnutím ke konkrétním zvláštěm lokality (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012-113). Vybudování bytového domu o čtyřech bytových jednotkách v sousedství stěžovatelky není žádným nadměrným zásahem do kvality životního prostředí či pohody bydlení v dané oblasti.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

pokračování

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[31] Osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení nemají. Soudy jim neuložily žádné povinnosti a ani nebyl dán jakýkoli důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by jí Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů přiznal (§ 60 odst. 1, 5 ve spojení s § 120 soudního řádu správního).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. prosince 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu