



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobců: a) I. V.
bytem X

g) Ing. F. P.
bytem X

oba zastoupeni advokátem JUDr. Tomášem Samkem
sídlem Pražská 140, Příbram

proti

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

za účasti: 1) **CETIN a.s.**, IČO 04084063
sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9

2) D. P.
bytem X

3) H. V.
bytem X

4) J. L.
bytem X

5) H. K.
bytem X

6) V. K.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2020, č. j. 037044/2020/KUSK,

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

takto:

- I. Osobami zúčastněnými na řízení nejsou:
 - a. P. F., bytem X,
 - b. D. F., bytem X,
 - c. M. F., bytem X, a
 - d. K. U., bytem X.
- II. Žaloba se ve vztahu k žalobci g) odmítá.
- III. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2020, č. j. 037044/2020/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Dobříš ze dne 24. 6. 2019, č. j. MDOB 24082/2019/Mly, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- IV. Žalobci g) se vrací soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, který mu bude z účtu Krajského soudu v Praze vyplacen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Ve vztahu mezi žalobcem g) a žalovaným nemá nikdo právo na náhradu nákladů řízení.
- VI. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení částku 9 727,60 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Tomáše Samka, advokáta.
- VII. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Městský úřad Dobříš, odbor výstavby a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“), společným rozhodnutím ze dne 24. 6. 2019, č. j. MDOB 24082/2019/Mly (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), na základě žádosti P. F. (dále jen „stavebník“) rozhodl o umístění stavby rodinného domu včetně přípojek k inženýrským sítím na pozemcích p. č. XA, p. č. XB a p. č. XC v k. ú. X (všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku se nachází v tomtéž katastrálním území), vydal stavební povolení na stavbu rodinného domu na pozemku p. č. XB a stanovil podmínky pro umístění a provedení stavby (označované dále též jako „povolovaná stavba“). Povolovaná stavba se skládá mj. ze 3 bytů o velikosti 4 + kk, 3 ateliérů a 9 míst pro parkování – odstavných a parkovacích stání řešených zatravnovací rohoží.
2. Žalovaný I. výrokem rozhodnutí ze dne 4. 3. 2020, č. j. 037044/2020/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání, které podali mj. žalobce a) a osoby zúčastněné na řízení 5 a 6, a prvostupňové rozhodnutí potvrdil a II. výrokem napadeného rozhodnutí zamítl jako opožděné mj. odvolání osoby zúčastněné na řízení č. 3.
3. 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.“), podanou ke zdejšímu soudu dne 28. 5. 2020, se žalobci a) a g) a společně s nimi také osoby zúčastněné na řízení č. 2, 3, 5 a 6, D. F. a M. F. domáhali zrušení napadeného rozhodnutí ve všech jeho výrocích.
4. Usnesením ze dne 29. 7. 2020, č. j. 43 A 56/2020-31, které nabylo právní moci dne 30. 7. 2020, zdejší soud řízení o žalobě osob zúčastněných na řízení č. 2, 3, 5 a 6, D. F. a M. F. [označených jako žalobci b) až f) a h)] zastavil pro nezaplacení soudních poplatků.

Žaloba a další podání žalobců

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

5. Za prvé mají žalobci a) a g) za to, že povolovaná stavba není rodinným domem ve smyslu regulativů územního plánu pro dané území, neboť obsahuje celkem šest samostatně přístupných jednotek, které je možné využívat k bydlení jako byty nebo ateliéry, a to zcela samostatně bez ohledu na ostatní jednotky v domě. Dle právních předpisů však lze za rodinný dům považovat pouze stavbu s nejvýše třemi byty. Samotná projektová dokumentace v části D1.3 definuje povolovanou stavbu jako objekt určený k bydlení a obsahující šest samostatně obytných buněk. Do každé z jednotek je samostatný přístup, přičemž další technické zázemí je řešeno formou společných prostor domu a navazujících staveb (parkovací místa, terénní úpravy). Povolovaná stavba je neslučitelná s koncepcí využití daného území, které má sestávat ze samostatných rodinných domů s dostatečnou zelení určenou k drobnému zahrádkaření a s volnočasovým zázemím. Povolovaná stavba však téměř veškerý prostor pozemku využívá pro technické prvky související s bydlením, jako jsou terasy, parkovací stání či chodníky, a zcela pomíjí požadavek využití nezpevněných a nezastavěných ploch pro funkční zeleň a volnočasové aktivity majitelů rodinných domů. Správní orgány dle názoru žalobců nerespektovaly smysl a účel regulace územního plánu a povolily záměr, který bude prostorově a kapacitně představovat nevyváženou zátěž pro území a nesourodný prvek daného urbanistického prostoru.
6. Za druhé měly správní orgány v souladu s § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) s ohledem na zásadní objem, prostorový rozsah a výškové členění povolované stavby vyžádat závazný souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny s jejím provedením z hlediska ochrany krajinného rázu.
7. Za třetí, správní orgány dle mínění žalobců nezohlednily, že povolovaná stavba nesplňovala limitní požadavky územního plánu z hlediska výškového uspořádání. Povolovanou stavbu nelze považovat za stavbu s jedním nadzemním podlažím a podkrovím dle regulativů pro plochu XD. Podzemní podlaží povolované stavby totiž ve skutečnosti je částečně zapuštěným nadzemním podlažím, které v důsledku sklonu terénu a plánovaného zásypu v severní části pozemku nevystupuje při pohledu ze severní strany nad stávající terén. Správní orgány argumentovaly tím, že povolovaná stavba měla více než v polovině obvodu daného podlaží podlahu umístěnou nejméně 80 cm pod okolním povrchem, ale nezohlednily, že se tak bude dít pomocí zásypu, který nivelitu okolního terénu nijak nemění a opticky bude jen zdůrazňovat hmotu stavby. Plochy územního plánu XD a XE navíc předmětnou otázku regulují rozdílně, a proto měl být poměr obvodu podlaží z hlediska zapuštění podlahy alespoň 80 cm pod okolní povrch posuzován pro každou plochu zvlášť, a nikoli společně pro obě plochy. Žalobcům přitom ani není jasné, jak správní orgány dospěly k závěru, že na jižní straně pozemku, kde má výška budovy činit 12 metrů, bude splněn požadavek na výšku stavby do 7,5 metru. Výšku stavby je dle žalobců vždy třeba posuzovat vzhledem k okolnímu terénu, což správní orgány neučinily. Povolovaná stavba bude hmotovým řešením kontrastovat s běžným typem rodinných domů v okolní zástavbě a necitlivě narušovat urbanistickou koncepci území. Podkroví navíc ve skutečnosti bude plnohodnotným ustupujícím nadzemním podlažím. Povolovaná stavba nesplňuje limity pro zastavitelnost ploch XD a XE ani požadavky dle § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“).
8. Za čtvrté měly správní orgány dospět k chybnému závěru o splněných limitech pro zastavitelnost pozemku s povolovanou stavbou. Do zastavěné plochy totiž bylo třeba

pojmout také parkovací stání, a to bez ohledu na to, pomocí jakých stavebních metod či materiálů budou vybudována. Za zastavěnou plochu je dle žalobců nutno pokládat i parkovací stání zpevněné zatravněovací dlažbou nebo zpevňujícími rohožemi. To plyne *a contrario* z definice nezpevněné plochy, k níž územní plán uvádí, že její koeficient určuje minimální podíl zeleně, tj. plochy určené k individuální rekreaci nebo plnění pěstební funkce v rámci zahrádky (viz textová část regulativů územního plánu k plochám XE a XD). Otázka vsakování je dle žalobců nepodstatná, jelikož účelem zeleně není jen jímání dešťové vody, ale i plnění shora uvedených funkcí. Mezi nezpevněné plochy nelze zahrnovat terasy, neboť ani ony neslouží jako volná zeleně, ale jako technicky zpevněná součást užité zastavěné plochy povolované stavby a jejích obytných jednotek. Správní orgány nadto mezi zpevněné plochy nezahrnuly podezdívku oplocení, plochu sadových obrubníků, opěrné zídky parkovacích ploch aj. Jakákoli plocha pro parkování dle žalobců musí být zpevněná právě proto, aby na ní mohla parkovat vozidla, a proto je způsob zpevnění nepodstatný. Navržené technické řešení navíc dle žalobců neodpovídá technické normě ČSN 73 6131, která řeší otázku vegetačních prvků parkovacích ploch. Žalobci mají za to, že zpevněnou plochou je každá plocha, která byla pomocí stavebně technických opatření upravena tak, aby byla zvýšena její nosnost. Skutečnost, že konstrukce v sobě zahrnuje i prvky zeleně, neznamená, že nejde o zpevněnou plochu. V rozporu s definicemi územního plánu pak správní orgány dovozovaly existenci nezpevněné plochy ze schopnosti stavební konstrukce propouštět vodu. Samotná skutečnost, že povolovaná stavba díky kapacitnímu uspořádání vyžaduje takové množství parkovacích ploch (215 m²), které téměř odpovídá ploše domu, na tak malém území, nasvědčuje dle žalobců tomu, že jde o záměr neslučitelný s regulativy využití daného území. V součtu s plochou domu zastavěnost pozemku přesáhne povolenou hranici 30 % v ploše XD.

9. Za páté, správní orgány pochybily při výkladu § 86 odst. 2 písm. c) a d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 11. 3. 2020 (dále jen „stavební zákon“), neboť z absence stanoviska vlastníka pozemků p. č. XF a p. č. XG, po kterých má být vedena přístupová komunikace, dovodily jeho souhlas s budoucím připojením stavby na plánovanou pozemní komunikaci. Vzhledem k tomu, že zákon vyžaduje stanovisko vlastníka, nelze jeho mlčení pokládat za stanovisko. Ani s názorem, že by nebylo třeba dokládat listiny dle § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona, žalobci nesouhlasí, Stavebník proto měl předložit i plánovací smlouvu uzavřenou s vlastníky pozemků p. č. XF a p. č. XG a s městem Dobříš, která následně bude řešit otázku veřejné dopravní infrastruktury.
10. Za šesté, žalovaný dle mínění žalobců II. výrokem napadeného rozhodnutí nesprávně zamítl odvolání osoby zúčastněné na řízení č. 3 jako opožděné. Osobě zúčastněné na řízení č. 3 nebylo doručováno ani doručeno na její adresu, jež byla v prvostupňovém rozhodnutí uvedena jako doručovací, nýbrž na adresu jinou. Osobě zúčastněné na řízení č. 3 proto běžela devadesátidenní odvolací lhůta a odvolání podala včas.
11. V reakci na výzvu soudu žalobci dále uvedli, že jsou vlastníky nemovitostí nacházejících se v bezprostředním sousedství povolované stavby, která v případě realizace zásadně změní charakter lokality z hlediska její zastavěnosti, urbanistického rázu, rozhledových poměrů i horizontálního členění, čímž dojde ke zhoršení kvality života žalobců, sníží se kvalita užívání jejich nemovitostí a bydlení v nich. Povolovaná stavba bude mít za následek zvýšení provozu v lokalitě a celkovou zátěž veřejné infrastruktury.
12. Žalobce g) dodal, že mu napadené rozhodnutí bylo doručeno dne 15. 4. 2020 vhozením do

poštovní schránky, nemovitost sousedící s povolovanou stavbou nabyl na základě kupní smlouvy ze dne 27. 11. 2018 a jeho právní předchůdkyně H. R. jako účastnice správního řízení vznášela námitky vůči povolované stavbě.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Předně poukázal na to, že žalobce g) nebyl účastníkem řízení před stavebním úřadem a nepodal odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Ve vztahu k žalobním výtkám odkázal na napadené rozhodnutí. Dodal, že absence závazného souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny z hlediska ochrany krajinného rázu nebyla namítána ve správním řízení a žalovaný se s ní nemohl vypořádat. Stavební spis nicméně obsahuje společné vyjádření ze dne 6. 5. 2019, jehož součástí bylo vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny, který k záměru z hlediska zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny neměl námitky. Výtka ohledně podkroví a nesplněných parametrů rodinného domu taktéž nebyla uplatněna v odvolání. Podkroví povolované stavby dle žalovaného naplňuje znaky podkroví, neboť jde o přístupný volný prostor nad posledním nadzemním podlažím vymezený konstrukcí krovu a dalšími stavebními konstrukcemi a určený k účelovému využití.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

14. Osoby zúčastněné na řízení č. 2, 3, 5 a 6 se ztotožnily s obsahem žaloby. Dodaly, že rozvržení kolmých stání ve dvou řadách za sebou na pozemku p. č. XB lze považovat za zcela účelový přístup k vyrovnání se s požadavky normy. Požárně bezpečnostní řešení povolované stavby podle nich obsahovalo zjevné chyby, resp. nesprávné údaje, kterými se stavební úřad odmítl zabývat s poukazem na vlastní nekompetentnost v dané problematice.
15. Osoby zúčastněné na řízení č. 1 a 4 se k věci nevyjádřily.
16. K vyjádření osob vyjmenovaných v I. výroku tohoto rozsudku soud nemohl přihlížet, neboť se z níže uvedených důvodů nejednalo o osoby zúčastněné na tomto soudním řízení.

Podstatný obsah správního spisu

17. Stavebník dne 27. 12. 2017 požádal o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení pro stavbu rodinného domu se zastavěnou plochou 298,4 m². V žádosti uvedl, že stavba bude mít 2 nadzemní podlaží o výšce 6,34 m a jedno podzemní podlaží o výšce -2,70 m, budou v ní 3 byty a celková užitná plocha všech bytů bez plochy nebytových prostor bude 340 m².
18. Dle projektové dokumentace bude využit svažité terén a rodinný dům bude členěn na tři nepravoúhlá křídla s jednotlivými byty. Celkem bude mít rodinný dům tři byty a tři ateliéry. Pro pěší přístup k rodinnému domu byla navržena dlažba a pro terasy bytů a ateliérů fošnový rošt. Odstavování vozidel bylo navrženo na pozemku stavby na šterkové zhutněné ploše tak, aby šterk zaručil 100% vsáknutí dešťových srážek, plocha bude ohraničena sadovými obrubníky, případně opěrnými zídkami z betonových tvarovek (viz technická zpráva z prosince 2017). Stavba byla navržena jako trvalá k rodinnému bydlení s tím, že zastavěná plocha rodinného domu bude činit 298,4 m², obestavěný prostor 2 188 m³ a užitná plocha 576,9 m². V domě vzniknou tři bytové jednotky 4+kk o výměrách 120 m², 98 m² a 122 m² a dále tři ateliéry o rozměrech 70,4 m², 69,3 m² a 68,8 m². Rodinný dům bude postaven na pozemku p. č. XB o výměře 1 233 m², z toho zastavěná plocha rodinného domu (298,40 m²) bude činit 24,20 %. Suterén bude z více než 64 % přirozeně zapuštěn do terénu nebo následně obsypán, což přispěje k tomu, že bude působit daleko menší hmotou

než při běžném osazení. Objekt tedy bude částečně dvoupodlažní a podsklepený (viz průvodní a souhrnná technická zpráva). Dle požárně bezpečnostního řešení stavby (D1.3) z března 2013 rodinný dům svými parametry z hlediska požární bezpečnosti překračuje řešení pro OB1, proto byla projektová dokumentace řešena jako pro objekt OB2 (pro objekt OB1 jsou přípustné pouze tři obytné buňky, přičemž za obytnou buňku se považuje byt, skupina samostatných pokojů, případně byt s provozovnou, místnosti tvořící příslušenství k ubytování, administrativní, stravovací a podobné prostory; zde bylo posuzováno šest obytných buněk).

19. Oznámením ze dne 6. 2. 2018 stavební úřad oznámil zahájení společného řízení o žádosti stavebníka, v němž uvedl, že stavba rodinného domu obsahuje tři byty o velikosti 4+kk a tři ateliéry, z nichž každý obsahuje vstup-schodiště, ateliér-pracovnu, sklad-šatnu, sociální zařízení, WC, technickou místnost a čajovou kuchyňku. Zpevněné plochy budou obsahovat devět parkovacích míst.
20. Žalobce a) [společně s osobou zúčastněnou na řízení č. 3] uplatnil vůči záměru námítky, v nichž argumentoval mj. tím, že zpevněné plochy pro devět parkovacích míst je třeba zahrnout do výpočtu koeficientu nezpevněných ploch; v opačném případě by podle něj šlo o obcházení předpisů. Stavba nebude rodinným, nýbrž bytovým domem, jelikož neodpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení. Jednotlivé byty mají oddělené vchody, což je charakteristické pro bytové domy. Byty jsou navíc pojaty jako zcela separované jednotky, pročez nejde o rodinné bydlení. Stavba tak podle žalobce a) nemohla být umístěna v ploše určené výlučně pro rodinné domy. Navíc měla obsahovat šest obytných buněk (tři byty a tři ateliéry), což bylo konstatováno i v části projektové dokumentace s požárně bezpečnostním řešením stavby. Stavební záměr byl též v rozporu s čl. Ac2) a Af2) územního plánu, neboť podzemní podlaží ve skutečnosti bude prvním nadzemním podlažím. Stavba tak má v rozporu s územním plánem buď dvě nadzemní podlaží a podkroví, nebo dvě nadzemní podlaží a ustupující podlaží (ve druhém z těchto případů by ani dle stavebního zákona nemohla být označována za rodinný dům). Byty v tzv. prvním nadzemním podlaží dle žalobce a) budou plně funkčními byty se stropem účelově sníženým na světlou výšku 2,4 m, aby nemohly být klasifikovány jako obytné místnosti.
21. Dne 16. 5. 2018 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. MDOB 21407/2018/Mly, jímž rozhodl o umístění stavby rodinného domu včetně přípojek inženýrských sítí, stavbu povolil a současně stanovil podmínky pro umístění a provedení stavby. Dospěl k závěru, že zastavěná plocha rodinného domu bude činit 24,20 % pozemku, což bude v souladu s regulativy ploch XE i XD. Pozemek bude nezpevněn ze 70,94 %, což rovněž bude v souladu s regulativy obou ploch. Stavba bude podsklepeným rodinným domem s jedním nadzemním podlažím a ustupujícím podlažím výšky 6,34 m. Umístění stavby bude v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací a s obecnými požadavky na využívání území. Vyjádřil se také k jednotlivým námitkám účastníků.
22. Proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 5. 2018 podal odvolání mj. žalobce a). Argumentoval podobně jako ve svých námitkách.
23. Žalovaný I. výrokem rozhodnutí ze dne 10. 12. 2018, č. j. 161435/2018/KUSK, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 5. 2018 a věc mu vrátil k novému projednání s odůvodněním, že stavební úřad nezkoumal soulad stavby s územním plánem Dobříše v celém rozsahu, zejména nezohlednil, že u plochy XH je uvedeno, že se jedná o plochu o výměře 0,2 ha s funkčním využitím XD určenou pro stavbu jednoho rodinného domu.

V ploše XH však již je jeden rodinný dům umístěn. Žalovaný dále nesouhlasil s tím, že pozemek bude nezpevněn ze 70,94 %, neboť stavební úřad do nezpevněných ploch započítal i parkovací stání se šterkovým posypem. Dle územního plánu koeficient nezpevněných ploch určuje minimální podíl zeleně, za kterou nelze považovat šterkový posyp. K odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že stavební záměr splňuje definici rodinného domu a podzemní podlaží odpovídá definici podzemního podlaží dle technické normy ČSN 73 4301.

24. Stavebník poté doplnil projektovou dokumentaci o změnu řešení venkovních ploch – změnovou technickou zprávu z února 2019. Odstavování vozidel bylo nově navrženo na pozemku stavby na zhutněném násypu s finální vrstvou humusu krytém zatravnovací rohoží (např. Guttagarden nebo Tenax GP Flex 1400) s tím, že konkrétní skladba podloží bude provedena dle podkladů výrobce a plocha bude oseta jíllem vytrvalým.
25. V reakci na žádost stavebního úřadu o součinnost odbor územního plánování Městského úřadu Dobříš vydal sdělení ze dne 9. 4. 2019 k posouzení souladu povolované stavby s územním plánem města Dobříše. Ze sdělení se podává, že pozemek p. č. XB se zčásti nachází ve stabilizované ploše s využitím „XE – bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské (= bydlení individuální)“ a z části v zastavitelné ploše XCH s využitím XD, tj. podtypu plochy XE. Pro plochy XE a XD jsou stanoveny stejné podmínky využití, ale odlišné podmínky prostorového uspořádání. Plochy XE a XD jsou určeny zejména pro bydlení v rodinných domech v klidové obytné zóně s oplocenými zahradami pro individuální rekreaci s možnou doplňkovou pěstební funkcí; z hlediska funkčního využití je povolovaná stavba dle sdělení v souladu s územně plánovací dokumentací. Pro plochu XE byl stanoven koeficient zastavění max. 0,4, koeficient nezpevněných ploch min. 0,5 a výška zástavby: 2 nadzemní podlaží a podkroví (resp. ustupující podlaží), max. výška 10,5 m, resp. zákaz překračovat současnou výškovou hladinu objektů v daném území (funkční ploše). Pro plochu XD byl stanoven koeficient zastavění max. 0,25, koeficient nezpevněných ploch min. 0,7 a výška zástavby: max. 1 nadzemní podlaží a podkroví (resp. ustupující podlaží), max. výška 7,5 m. Koeficient zastavění určuje maximální možný podíl zastavitelnosti, nezahrnuje zpevněné plochy. Koeficient nezpevněných ploch je vyjádřen minimálním podílem zeleně na pozemku, přičemž zbytek plochy mohou tvořit stavební objekty a zpevněné plochy (parkoviště, chodníky, manipulační plochy). Při použití zatravnovacích dlaždic se dle sdělení započítá polovina do zpevněných a polovina do nezpevněných ploch, obdobným způsobem se zohledňují lehké dřevěné terasy s roštovou konstrukcí nad propustnou (polopropustnou) zeminou apod. Maximální výška je dána maximálním počtem nadzemních podlaží, eventuálně výškou nejvyššího bodu hlavní hmoty objektu (hřebene nebo vrcholu sklonité střechy, horní hrany atiky ploché střechy atp.) a je vztažena k nejvyššímu bodu stávajícího rostlého terénu bezprostředně souvisejícího pozemku, na kterém objekt stojí. Dále je ve sdělení uvedeno, že pro plochu XCH je stanoven „počet bytů, RD - 1“ a současně platí, že „uvedené počty bytů a RD jsou orientační (tzn. maximální ve smyslu bilancí), slouží zejména k dimenzování veřejné infrastruktury na základě připravovaných záměrů, možností území a reálných odhadů“. Odbor územního plánování dále konstatoval, že v souhrnné technické zprávě musí být uvedena zastavěná plocha a nezpevněná plocha v ploše XE a v ploše XD a vyčíslení podílu těchto ploch na části pozemku, jehož využití je XE, a na části pozemku, jehož využití je XD. Uvedl, že dle upravené technické zprávy má být parkovací stání vytvořeno ze zatravnovacích rohoží (např. Guttagarden nebo Tenax GP Flex 1400) položených na zhutněném násypu s finální vrstvou humusu. Zmíněné zatravnovací rohože jsou dle stanoviska odlišnými typy, pokud jde o jejich způsob realizace,

podkladních vrstev a územně plánovací dokumentace. Zatravnňovací plástové tvárnice Guttagarden jsou z hlediska územně plánovací dokumentace zatravnňovacími tvárniciemi (dlaždicemi) a je nutné je započítat do zpevněných ploch a polovinu do nezpevněných. Tenax GP Flex 1400 jsou zatravnňovacími plastovými rohožemi a z hlediska územně plánovací dokumentace je třeba celou výměru parkovacího stání započítat do nezpevněných ploch. V projektové dokumentaci musí být jednoznačně specifikováno, zda parkovací stání bude ze zatravnňovacích dlaždic nebo rohoží, jaké budou podkladní vrstvy a z toho vyplývající započítání celé nebo poloviční plochy pro parkování do nezpevněných ploch. Dále odbor územního plánování konstatoval, že dle výkresu s řezy je rodinný dům navržen o 1 nadzemním a 1 podzemním podlaží a podkroví, výška nejvyššího bodu rodinného domu od nejvyššího bodu stávajícího rostlého terénu je 6,34 m.

26. Stavebník poté předložil změnovou technickou zprávu z dubna 2019. Dle souhrnné technické zprávy bude z celkové plochy pozemku o výměře 1 233 m² činit plocha zastavěná rodinným domem nadále 298,4 m², zpevněné plochy budou mít výměru 18,1 m², fošnové terasy budou z 50 % zpevněnými plochami o výměře 41,9 m², nezpevněné zatravněné plochy budou mít výměru 832,7 m² (z toho 215,1 m² zatravnňovací rohože), zbývajících 50 % fošnových teras bude mít výměru 41,9 m² a výška prvního nadzemního podlaží společně s podkrovím/ustupujícím podlažím bude činit 6,34 m. Návrh dle souhrnné technické zprávy bude splňovat všechny požadavky územně plánovací dokumentace. Ve vztahu k ploše XE zde bylo uvedeno, že na ní se nachází část pozemku o výměře 415 m², z toho plocha zastavěná rodinným domem bude činit 107,9 m² – tj. 26 %, zpevněná plocha s fošnovými terasami 16,1 m² – tj. 3,9 % a zeleň s 50 % fošnových teras 291 m² – tj. 70,1 %. Na ploše XD se nachází část pozemku o výměře 818 m², z toho bude rodinným domem zastavěno 190,5 m² – tj. 23,3 %, zpevněné plochy budou mít výměru 18 m² – tj. 2,2 %, zpevněné plochy s 50 % fošnových teras 16,1 m² – tj. 1,9 % a zeleň s 50 % fošnových teras bude mít výměru 593,4 m² – tj. 72,6 %. Dle technické zprávy – stavební části budou pojezdové plochy pro odstavování vozidel nově upraveny tak, že na pozemku stavby bude zhutněný násyp s finální vrstvou humusu zakryt zatravnňovací rohoží (např. GP Flex 1400) a plocha bude oseta jíllem vytrvalým. Po obvodu bude plocha pro vymezení možného pojezdu ohraničena sadovými obrubníky, případně opěrnými zídkami z betonových tvarovek.
27. Stavební úřad dne 23. 4. 2019 oznámil pokračování společného řízení a vyzval účastníky řízení k uplatnění případných námitek.
28. Dne 6. 5. 2019 bylo vydáno společné vyjádření odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu Dobříš, podle něhož úřad územního plánování vydal sdělení ze dne 9. 4. 2019 a závazné stanovisko orgánu územního plánování nevydává. Dále je ve společném vyjádření uvedeno stanovisko za památkovou péči, dopravu a silniční hospodářství, ochranu ovzduší a odpadové hospodářství, vodoprávní úřad, lesní hospodářství a myslivost a za ekologii krajiny a zemědělství. V rámci naposledy uvedeného odvětví je konstatováno, že z hlediska zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny nejsou k záměru vznášeny žádné námítky.
29. Žalobce a) [společně s osobou zúčastněnou na řízení č. 3] uplatnil vůči povolované stavbě další námítky. V nich argumentoval tím, že změna projektové dokumentace týkající se odstavných stání je v rozporu s vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o technických požadavcích na stavby“), že projektová dokumentace neobsahuje nezbytné parametry a že plochu, v níž roste tráva pouze skrz oka rohože, nelze do výpočtu zahrnout ze 100 % jako nezpevněnou,

neboť její povrch je tvořen jak zelení, tak plastem. Při výpočtu dle žalobce a) musí být zohledněno, že rohož neumožňuje růst zeleně ve 100 % své plochy. Dále upozornil na to, že ve výpočtu koeficientu nezpevněných ploch byla výměra teras s fošnovým povrchem ve funkční ploše XD započtena o hodnotě 16,1 m² namísto správné hodnoty 25,75 m².

30. Dne 24. 6. 2019 stavební úřad vydal prvostupňové rozhodnutí. Uvedl, že plocha XCH sice je vymezena pro jeden dům, ale současně jsou dle územního plánu počty bytů a rodinných domů orientační a slouží jen k dimenzování veřejné infrastruktury, přičemž stavebník doložil stanovisko Vodohospodářské společnosti spol. s r.o. a smlouvy o připojení s ČEZ Distribuce a.s. a GridServices Brno, a tedy prokázal, že pozemek je kapacitně vyhovující pro navrhovaný rodinný dům. Konstatoval, že dle předložené projektové dokumentace bude v obou plochách XE i XD splněn koeficient zastavěnosti pozemku. Fošnové terasy se z poloviny započítávají do zpevněných a z poloviny do nezpevněných ploch. Zpevněné plochy přitom budou v ploše XE činit 3,9 % a v ploše XD 3,2 %. Bude také splněn koeficient stanovený pro zeleň. Povolovaná stavba dle stavebního úřadu bude podsklepeným rodinným domem s jedním nadzemním podlažím a ustupujícím podlažím výšky 6,34 m. Umístění bude v souladu s územně plánovací dokumentací a s požadavky na využívání území. Stavební úřad neshledal žádný důvod, který by bránil povolení záměru. Ve vztahu k námitkám žalobce a) stavební úřad (mj.) uvedl, že povolovaná stavba dle stavebního úřadu splňuje definici rodinného domu, neboť půjde o podsklepenou stavbu o jednom nadzemním podlaží s ustupujícím podlažím. V rodinném domě jsou navrženy tři byty a jeho součástí budou i tři ateliéry – nebytové prostory. Celková plocha pro trvalé bydlení bude činit 340 m² a podlahová plocha nebytových prostor 202 m². Podmínka, aby větší polovina podlahové plochy odpovídala požadavkům na trvalé rodinné bydlení, bude splněna. Rodinný dům nebude mít tři samostatné vchody, jako tomu bývá u bytových domů, nýbrž jeden společný vstup, ze kterého jsou vstupy do jednotlivých bytů. Vedle toho budou vstupy do nebytových prostor. Z pohledu stavebního úřadu podzemní podlaží bude skutečně podzemním podlažím a bude v souladu s územně plánovací dokumentací města Dobříš. Stavební úřad též konstatoval, že stavba rodinného domu působí odlišně od okolní zástavby a vyvolává diskuzi, zda jde o rodinný či bytový dům. Sporným bodem přitom jsou ateliéry coby pojem nedefinovaný právními předpisy, který lze zařadit mezi nebytový prostor, jež není určen k trvalému bydlení. Nebytový prostor nesplňuje definici bytu či obytného prostoru dle technické normy ČSN 73 4301, jelikož nevyhovuje světla výška a prostory nejsou určeny k trvalému bydlení, s čímž stavebník i projektová dokumentace počítají. Ateliéry mají sloužit jako komerční prostory, proto stavební úřad ateliéry povolil jako nebytové prostory. Porušením podmínek stavebního povolení by se stavebník dopustil přestupku. Ve vztahu k zatravnovacím rohožím dále stavební úřad odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 175/2016-50 a Krajského soudu v Praze č. j. 46 A 78/2014-104, podle nichž zatravnovací dlažba není stavbou a vegetační dlažba se započítává do plochy zeleně. Plochu zatravnovací zeleně, která nebrání vsakování vody do pozemku, lze započítat do zeleně a do nezpevněné plochy. Stavební úřad přisvědčil žalobci a) v tom, že v projektové dokumentaci byla chybně uvedena výměra terasy s fošnovým povrchem ve funkční ploše XD, jejíž správná výměra činila 25,8 m², tj. 3,2 % z plochy pozemku, protože nezpevněné plochy budou tvořit 71,3 %.
31. Několik účastníků řízení podalo proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, mezi nimi i žalobce a). Žalobce g) ani H. R. odvolání nepodali.
32. Žalobce a) v odvolání [které podal společně s osobou zúčastněnou na řízení č. 3] uvedl, že

projektant podle něj jen hledá cesty, jak obejít předpisy, aby mohla být povolovaná stavba realizována. Všechny tři tzv. nebytové jednotky zabírají jednu třetinu užité plochy domu, což lze samo o sobě posoudit jako nepřipustné využití plochy určené pro bydlení v rodinných domech v klidové obytné zóně. Projektová dokumentace by si přinejmenším zasloužila doplnění o konkrétnější informace o budoucím využití povolované stavby, resp. nebytových jednotek. Povolovaná stavba hmotově není v souladu s charakterem území, jelikož na jižní straně přesahuje výškou terén o 12 m. V okolí ani nestojí stavba s devíti parkovacími místy. Výpočet ploch v projektové dokumentaci zcela opomenul plochu sadových obrubníků a opěrných zídek z betonových tvarovek. O dřevěných terasách nelze uvažovat jako o ploše částečně nezpevněné. Za 100% plochu zeleně nelze pokládat zeminu pokrytou rohoží. Za plochu zeleně je třeba považovat nějakou formu trvalé vegetace, nikoli jakýkoli materiál umožňující vsakování vody. Zatravnovací rohož nadto je pro odstavná místa naprosto nevhodným povrchem a její řešení není v souladu s českými technickými normami, čemuž se žalobce a) v odvolání blíže věnoval. Zásadní nesouhlas žalobce a) vyjádřil s tím, že by bylo možné započítat celou plochu z rohoží do nezpevněných ploch.

33. Žalovaný odvolání žalobce a) zamítl I. výrokem napadeného rozhodnutí a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Uvedl, že z projektové dokumentace je zřejmé, že předmětem posouzení byl objekt rodinného bydlení obsahující tři bytové jednotky a tři ateliéry (komerční prostory), jejichž světlá výška 2,4 m nesplňuje požadavek kladený na obytné místnosti v rodinném domě a na pobytové místnosti ve stavbě pro rodinnou rekreaci, která musí činit nejméně 2 500 mm, a proto místnosti nemohou být místnostmi obytnými či pro bydlení, nýbrž komerčními. Označení „*komerční prostory*“ lze chápat jako prostor pro drobné podnikání (kadeřnictví, manikúra, projekční kancelář). Povolovaná stavba splňuje definici dle § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, přičemž k jinému než k trvalému rodinnému bydlení je určena jen jedna třetina její podlahové plochy. Žalovaný se ztotožnil s posouzením stavebního úřadu ohledně souladu povolované stavby s územně plánovací dokumentací. S tvrzením, že do zpevněných ploch nebyly započteny chodníky, obrubníky či podezdívka oplocení, žalovaný nesouhlasil, neboť v projektové dokumentaci (změně) byla uvedena i zpevněná plocha o výměře 18,1 m², jakož i zpevněné plochy pod fošnovými terasami, nezpevněné plochy pod fošnovými terasami a nezpevněné plochy zatravněné, v rámci nichž byla vyčíslena plocha tvořená zatravnovací rohoží pro odstavná stání. S hmotovým nesouladem povolované stavby s charakterem území žalovaný nesouhlasil. Povolovaná stavba byla umístěna ve svahu, podzemní podlaží bylo do svahu částečně zapuštěno. Směrem k ulici Generála Beránka je dům koncipován jako jednopodlažní s podkrovím, neboť podzemní podlaží je zcela pod úrovní přilehlého terénu, na druhé straně domu se však podzemní podlaží díky svahu tváří jako podlaží nadzemní. Z projektové dokumentace ovšem plyne, že více než polovina obvodu stavby má úroveň podlahy podzemního podlaží, tedy splňuje definici podlaží dle technické normy ČSN 73 4301. Žalovaný v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí též vysvětlil, z jakého důvodu ve II. výroku rozhodl o zamítnutí odvolání dvou účastníků pro opožděnost.

Osoby zúčastněné na řízení

34. Soud se nejprve zabýval procesní otázkou, koho lze považovat za osobu zúčastněnou na tomto soudním řízení. Vyšel přitom z § 34 odst. 1 s. ř. s., podle něhož jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu,

nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

35. Podle § 34 odst. 2 věty první a druhé s. ř. s. dále platí, že návrhovač je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě.
36. Podle § 34 odst. 4 s. ř. s. soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nespĺňuje, není osobou zúčastněnou na řízení.
37. Ze shora citovaných ustanovení plynou tři zákonné podmínky. První podmínka pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení je materiální povahy a vyžaduje, aby šlo o osobu přímo dotčenou na svých právech nebo povinnostech. Další dvě podmínky jsou formální. Osobou zúčastněnou na řízení nemůže být účastník řízení a dotčená osoba musí výslovně oznámit, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Z § 34 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přitom plyne, že takové oznámení musí být učiněno pouze v soudem stanovené lhůtě, přičemž k pozdějším oznámením nelze přihlížet. Není však vyloučena možnost požádat o prominutí zmeškání lhůty podle § 40 odst. 5 s. ř. s. S těmi, kdo zákonné podmínky splňují, soud bez dalšího jedná jako s osobami zúčastněnými na řízení. Naopak usnesení podle § 34 odst. 4 s. ř. s. soud vydává pouze v případě, že některý ze subjektů zákonné podmínky nespĺňuje.
38. Stavebník Pavel Faiereisl byl poučen o možnosti uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení výzvou ze dne 25. 2. 2021, která mu byla doručena vhozením do jeho poštovní schránky dne 8. 3. 2021. Soud stavebníkovi stanovil lhůtu dvou týdnů k tomu, aby oznámil, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Lhůta mu marně uplynula dne 22. 3. 2021. Stavebník prostřednictvím obecného zmocněnce oznámil zájem uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení až ve vyjádření k žalobě podaném k soudu dne 6. 4. 2021. O prominutí zmeškání lhůty nepožádal.
39. D. F., M. F. a K. U. byli poučeni o možnosti uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení též výzvou ze dne 25. 2. 2021, která jim byla doručena vhozením do jejich poštovních schránek dne 5. 3. 2021. Dvoutýdenní lhůta k oznámení uplatňování jejich práv jako osob zúčastněných na řízení jim marně uplynula v pátek 19. 3. 2021. Oznámení ve smyslu § 34 s. ř. s. však D. F. a M. F. podali na poště dne 22. 3. 2021 a K. U. až dne 26. 3. 2021. O prominutí zmeškání lhůty rovněž nepožádali.
40. Soud s ohledem na shora uvedené I. výrokem tohoto rozsudku podle § 34 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že P. F., D. F., M. F. a K. U. nejsou osobami zúčastněnými na tomto soudním řízení, a to pro nesplnění třetí ze zákonných podmínek spočívající ve včasném oznámení o uplatňování práv. O tom, že oznámení vůči soudu musí učinit ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy ze dne 25. 2. 2021 a že později se práv osoby zúčastněné na řízení nemohou domáhat, přitom byli všichni poučeni.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkum

41. Podle § 5 s. ř. s., nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.
42. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je nepřípustná mj. tehdy,

nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

43. Žalobce g) je právním nástupcem H. R., od níž nabyt na základě kupní smlouvy ze dne 27. 11. 2018 pozemky zapsané na LV č. XI, přičemž právní účinky zápisu práv do katastru nemovitostí nastaly ke dni 3. 12. 2018 (viz výpis z katastru nemovitostí na č. l. 97 soudního spisu). H. R. nejprve byla účastnicí stavebního řízení, dne 8. 2. 2018 jí bylo doručeno oznámení z 6. 2. 2018 o zahájení společného řízení a byla poučena o možnosti uplatnit námitky proti stavebnímu záměru, avšak žádné nepodala [poukazoval-li žalobce g) na námitky z 14. 7. 2017, šlo o námitky podané v jiném řízení]. H. R. bylo též doručeno rozhodnutí stavebního úřadu z 16. 5. 2018, jakož i navazující rozhodnutí žalovaného z 10. 12. 2018. Soud ze správního spisu dále ověřil, že oznámení o pokračování společného řízení z 23. 4. 2019 s poučením o možnosti dalšího uplatnění námitek proti stavebnímu záměru již stavební úřad doručoval žalobci g), jemuž bylo toto oznámení vhozeno do schránky 7. 5. 2019; žalobce g) žádné námitky neuplatnil. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci g) rovněž doručováno, a to na adresu uvedenou v záhlaví tohoto rozsudku (shodnou s adresou uvedenou v žalobě i v jím předloženém výpisu z katastru nemovitostí), přičemž mu bylo na základě tzv. fikce doručeno dne 11. 7. 2019. Žalobce g) proti prvostupňovému rozhodnutí nepodal odvolání.
44. Žalobce g) i jeho právní předchůdkyně tedy zůstali ve stavebním řízení pasivní. Žalobce g) před podáním žaloby nevyčerpal řádné opravné prostředky ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., neboť proti prvostupňovému rozhodnutí nepodal odvolání. Soud proto jeho žalobu II. výrokem tohoto rozsudku za užití § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl jako nepřipustnou.
45. Ve vztahu k žalobci a) soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí mu bylo doručeno do datové schránky dne 30. 3. 2020), osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jeho žaloba tedy je věcně projednatelná.
46. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel 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 byl vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i bez námitek, soud neshledal.
47. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobce a) na výzvu podle věty druhé věty citovaného ustanovení sdělil, že s takovým procesním postupem souhlasí. Žalovaný se k výzvě nevyjádřil, proč měl soud za to, že i jeho souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání byl dán.

Posouzení věci krajským soudem

48. Předně je třeba připomenout, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným zákonem (§ 2 s. ř. s.). Cílem soudního přezkumu správních rozhodnutí je především efektivní ochrana konkrétních práv osob a jejím prostřednictvím pak i kontrola zákonnosti těchto rozhodnutí. Odrazem toho je i dikce § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se může žalobou ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, domáhat zrušení nebo vyslovení nicotnosti takového rozhodnutí. Správní

soudnictví přitom [s výjimkou § 66 s. ř. s., § 67 písm. a) a do jisté míry § 65 odst. 2 s. ř. s.] nepřipouští podávání žalob ve veřejném zájmu, popř. aby se žalobce domáhal soudní ochrany práv třetích osob (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 52/2011-159, nebo ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83).

49. Žalobce a) se tedy v tomto soudním řízení nemůže s úspěchem domáhat ochrany práv, která náleží jiným osobám. Nepřísluší mu vznášet námitky ohledně nesprávnosti doručování prvostupňového rozhodnutí osobě zúčastněné na řízení č. 3 ani ohledně nesplněných předpokladů pro zamítnutí jejího odvolání jako opožděného. Soud se proto tímto žalobním bodem věcně nezabýval. Bylo pouze na osobě zúčastněné na řízení č. 3, aby podala proti II. výroku napadeného rozhodnutí žalobu a aby svá práva sama hájila. Osoba zúčastněná na řízení č. 3 tak sice učinila, avšak na výzvu soudu neuhradila soudní poplatek, pročež bylo ve vztahu k ní soudní řízení zastaveno. Z titulu postavení osoby zúčastněné se přezkumu zákonnosti II. výroku napadeného rozhodnutí nemůže domáhat, jelikož pouze žalobce může určovat předmět soudního řízení, přičemž však musí respektovat mantinely stanovené v § 65 odst. 1 s. ř. s.
50. Soud se věcně nemůže zabývat ani žalobním bodem, v němž žalobce a) namítal chybný výklad § 86 odst. 2 písm. c) a d) stavebního zákona a absenci stanoviska vlastníka pozemků p. č. XF a p. č. XG. Z projektové dokumentace stavebníka z prosince 2017 je zjištělné, že vlastníky obou pozemků jsou P. a E. V., což koresponduje s tím, že dle stavebníkem předloženého stavebního povolení ze dne 1. 7. 2009 na stavbu komunikace umístěnou na pozemcích p. č. XF a p. č. XG o vydání takového stavebního povolení žádal P. V.. Rovněž z námitek žalobce a) ze dnů 22. 2. 2018 a 13. 5. 2019 *a contrario* plyne, že on vlastníkem naposledy zmiňovaných pozemků není, jelikož v nich za svůj označoval pouze pozemek p. č. XJ. Žalobce a) netvrdil, proč by případný nesouhlas vlastníků pozemků p. č. XF a p. č. XG mohl mít za následek zkrácení jeho práv a ani soud mezi namítaným porušením zákona a dotčením na subjektivních právech žalobce a) nenalezl žádnou souvislost. Bylo tedy na vlastnících pozemků p. č. XF a p. č. XG, kteří byli účastníky stavebního řízení, aby svá práva hájili ve stavebním a posléze v soudním řízení.
51. Ve vztahu k ostatním žalobním bodům soud shledal, že ty jsou přípustné a je namístě se jimi věcně zabývat, neboť namítaná pochybení správních orgánů jsou způsobilá zasáhnout do sféry žalobce a) coby vlastníka pozemku sousedícího s pozemkem, na němž má být realizována povolovaná stavba. Osoby, které žijí nebo vlastní nemovitosti v blízkém okolí staveb, o nichž je rozhodováno ve stavebním řízení, mohou být dotčeny změnou charakteru lokality z hlediska její zastavěnosti či urbanistického a krajinného rázu. Správní soudy proto s naprostou samozřejmostí věcně přezkoumávají žaloby, kterými sousedé brojí proti umístění či povolení stavby z důvodu, že odporuje územně plánovací dokumentaci či stavebně-technickým požadavkům na výstavbu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 4 As 207/2019-42, nebo ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 288/2021-41, č. 4340/2022 Sb. NSS).
52. Žalobce a) namítá, že povolovaná stavba není rodinným domem ve smyslu regulativů územního plánu ani ve smyslu právních předpisů.
53. Podle územního plánu Dobříše ve znění změny č. 2 je plocha XE určena k bydlení v rodinných domech (městské a příměstské, bydlení individuální), přičemž je primárně určena k bydlení „v rodinných domech v klidové obytné zóně s oplocenými zahradami pro individuální rekreaci s možnou doplňkovou pěstební funkcí“. Pro plochu XD coby podtyp

plochy XE je stanoven tentýž způsob funkčního využití, avšak jiné podmínky prostorového uspořádání. Pro základní typ plochy XE je stanoven koeficient zastavění plochy max. 0,4 a koeficient nezpevněných ploch min. 0,5; výška zástavby v ploše XE: 2 nadzemní podlaží + podkroví (resp. ustupující podlaží), max. výška 10,5 m, resp. nepřekračovat současnou výškovou hladinu objektů v daném území (funkční ploše). Pro podtyp plochy XD je stanoven koeficient zastavění plochy max. 0,25 a koeficient nezpevněných ploch min. 0,7; výška zástavby v ploše XD: 1 nadzemní podlaží + podkroví (resp. ustupující podlaží), max. výška 7,5 m.

54. O tom, že se pozemek p. č. XB nachází z části v ploše XE a z části v části ploše XD, není mezi účastníky sporu; obsah konkrétních regulativů pak plyne ze sdělení odboru územního plánování Městského úřadu Dobříš ze dne 9. 4. 2019.
55. Podle § 2 písm. a) bodu 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území se pro účely této vyhlášky rozumí stavbou pro bydlení bytový dům, ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určena.
56. Podle § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území se pro účely této vyhlášky rozumí stavbou pro bydlení rodinný dům, ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví.
57. Podle § 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby světlá výška obytných místností v rodinném domě a pobytových místností ve stavbě pro rodinnou rekreaci musí být nejméně 2500 mm, v podkroví 2300 mm. V obytných a pobytových místnostech se šikmým stropem musí být nejmenší světlá výška dosažena alespoň nad polovinou podlahové plochy místnosti.
58. Zdejší soud se výkladu neurčitého pojmu *trvalé rodinné bydlení* ve smyslu § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území podrobně věnoval v rozsudku ze dne 26. 1. 2023, č. j. 43 A 11/2020-39, na jehož odůvodnění tímto v podrobnostech odkazuje. Dospěl přitom k závěru, že k posouzení, zda stavba odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení, je třeba přistupovat z pohledu stavebních dispozic, nikoliv z pohledu uživatelských a rodinných vztahů (srov. také rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 8. 2020, č. j. 22 A 74/2019-35). S ohledem na princip souladnosti právního řádu zdejší soud přihlédl k vymezení pojmu *byt* v jiných právních předpisech a dospěl k závěru, že do výpočtu podlahové plochy odpovídající požadavkům na trvalé rodinné bydlení lze započít pouze plochy bytů coby souborů místností určených k bydlení, a nikoli jiné prostory (jakými jsou společná chodba či schodiště, kolárna, garáž nebo provozovna), byť by sloužily k užívání společně s bytem či k jeho doplnění. Dále shledal, že § 2 písm. a) bod 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území (jeho část za středníkem), nebrání umístění nebytových prostor v rodinném domě. Tomu, aby měl rodinný dům neomezené množství samostatných nebytových prostor (například ve formě provozoven) nicméně brání nejen pravidlo vztahující se k požadavkům na účel využití jeho podlahové plochy, nýbrž rovněž norma, která *rodinný dům* definuje jako *stavbu pro bydlení*. V rodinném domě proto mohou být umístěny pouze takové nebytové prostory a v takovém počtu, aby se tato jeho povaha nevytratila. Z § 2 písm. a) vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území totiž jednoznačně plyne, že účelem rodinného domu je sloužit účelu bydlení, kterému musí jeho stavební dispozice a celková podoba odpovídat. Nebytové prostory by navíc měly trvalé

rodinné bydlení pouze doplňovat a neměly by z bydlení činit jen doplňkový či vedlejší způsob využití stavby, respektive narušovat hlavní účelové určení rodinného domu, kterým je trvalé rodinné bydlení (spojené např. s vyšší mírou soukromí nebo znatelnějším omezením přístupu veřejnosti do vnitřních prostor než v domech bytových).

59. Od shora citovaných závěrů soud nemá důvod se v této věci odchýlit, přičemž zdůrazňuje, že pro posouzení, zda se v daném případě jedná o byt, resp. prostor odpovídající trvalému rodinnému bydlení, je podstatné jeho stavebně-technické řešení. To plyne jak z výše citovaného § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, tak i z § 3 písm. g) vyhlášky o technických požadavcích na stavby, podle něhož se bytem rozumí soubor místností (popřípadě jedna obytná místnost), který svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen. Při hodnocení, zda je splněna definice rodinného domu, nelze zohledňovat skutečný (tím méně pak budoucí, sousedy předpokládaný či spekulativní) způsob užívání. Například, jsou-li garáž či nebytový prostor fakticky užívány k bydlení, ačkoliv nesplňují zákonné požadavky kladené na byt, obytné místnosti či prostory k bydlení a ačkoliv nejsou povoleny či zkolaudovány za účelem bydlení, pak je nelze pro účely zákonné definice považovat za prostory určené k takovému způsobu užívání. Nerespektování účelu užívání stavby či její části samozřejmě má za následek odpovědnost za přestupek [srov. § 126 odst. 1 ve spojení s § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona].
60. Vycházejí ze shora uvedeného soud ověřil, že byty v povolované stavbě nacházející se v podlažích označovaných ve výkresech „D“ č. 2-3 jako 1. NP a 2. NP mají výměry:
- 120,4 m² v případě bytu sestávajícího z místností označených ve výkresech pod č. 102-105 v 1. NP a pod č. 201-206 v 2. NP (tj. předstíň tohoto bytu, obývací pokoj +kk, pokoj pro domácí práce, WC, chodba se schodištěm do druhého patra tohoto bytu, 3 ložnice, WC a koupelna),
 - 98,4 m² v případě bytu sestávajícího z místností označených ve výkresech pod č. 106-108 v 1. NP a pod č. 207-212 v 2. NP (tj. předstíň tohoto bytu, obývací pokoj +kk, WC, chodba se schodištěm do druhého patra tohoto bytu, 3 ložnice, WC a koupelna),
 - a
 - 122,1 m² v případě bytu sestávajícího z místností označených ve výkresech pod č. 109-112 v 1. NP a pod č. 213-218 v 2. NP (tj. předstíň tohoto bytu, obývací pokoj +kk, pokoj pro domácí práce, WC, chodba se schodištěm do druhého patra tohoto bytu, 3 ložnice, WC a koupelna)

tak, jak bylo uvedeno v projektové dokumentaci (kde byly výměry bytů zaokrouhleny na 120 m², 98 m² a 122 m²), tj. celkem zabírá podlahová plocha odpovídající požadavkům na trvalé rodinné bydlení 340,9 m².

61. Soud dále z výkresů „D“ č. 1-3 zjistil, že podlahová plocha zbývajících prostor činí 235,9 m² (nikoli 202 m², s nimiž kalkuloval stavební úřad, který bral v potaz pouze výměry ateliérů) a sestává ze:
- společného vstupu o výměře 19,5 m², označeného pod č. 101 v 1. NP,
 - technické místnosti o výměře 2 m² označené pod č. 113 v 1. NP,
 - místnosti s odpadem o výměře 2,7 m² označené pod č. 114 v 1. NP,
 - prvního ateliéru o výměře 70,3 m² sestávajícího z místností označených ve výkresech pod č. 115 v 1. NP a č. 001-007 v 1. PP (vstup do ateliéru, vstup se schodištěm, ateliér-

- pracovna, sklad/šatna, sociální zařízení, WC, technická místnost, čajová kuchyňka),
- druhého ateliéru o výměře 69,3 m² sestávajícího z místností označených ve výkresech pod č. 116 v 1. NP a č. 008-013 v 1. PP (vstup do ateliéru, vstup se schodištěm, ateliér-pracovna, sklad/šatna, sociální zařízení, WC, technická místnost, čajová kuchyňka),
a
 - třetího ateliéru o výměře 72,1 m² sestávajícího z místností označených ve výkresech pod č. 117 v 1. NP a č. 014-020 v 1. PP (vstup do ateliéru, vstup se schodištěm, ateliér-pracovna, sklad/šatna, sociální zařízení, WC, technická místnost, čajová kuchyňka).
62. Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že více než polovina podlahové plochy povolované stavby (340,9 m² z užitné plochy 576,8 m²) v souladu s § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena, a to jak s ohledem na projektovou dokumentaci, tak i s ohledem na stavebně-technické řešení všech tří bytů či světlou výšku místností v bytech.
63. Soud nepřisvědčil žalobci a) v tom, že povolovaná stavba obsahuje šest samostatně přístupných jednotek využitelných k bydlení jako byty nebo využitelných jako ateliéry. Z projektové dokumentace je zjištěné, že nebytové prostory označované jako tzv. ateliéry budou mít světlou výšku 2 400 mm, a tedy nebudou splňovat požadavek dle § 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby kladený na obytné místnosti v domě, a již z tohoto důvodu je pro jejich stavebně-technické řešení nelze považovat za byty či prostory určené k trvalému rodinnému bydlení a nelze je k tomuto účelu ani v budoucnu užívat. Proto také stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí stanovil jako podmínku pro provedení stavby to, že tzv. ateliéry budou sloužit jako nebytové prostory. Na této podmínce je nutno trvat, pokud jde o účel užívání tzv. ateliérů. Účel jejich užívání nelze měnit s ohledem na nesplněný požadavek dle § 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby ani s ohledem na to, že povolovaná stavba je rodinným domem, v němž se mohou nacházet nanejvýš tři samostatné byty. I do budoucna při užívání povolované stavby je třeba respektovat to, že jde o rodinný dům, v němž více než polovina podlahové plochy musí být určena k trvalému rodinnému bydlení a v němž se mohou nacházet nanejvýš tři byty. Při rozhodování o umístění a povolení stavby přitom nelze předjímat, že účel užívání stavby nebude dodržen, jako to činí žalobce a). Naplní-li se však žalobcova obava, pak bude namísto přinejmenším uplatnění odpovědnosti za přestupek. Na okraj pak soud dodává, že za nerozhodné pro posouzení počtů bytů ve smyslu § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území považoval to, že dle části projektové dokumentace D1.3 s požárně bezpečnostním řešením stavby byla posuzována stavba s šesti obytnými buňkami, neboť je z tohoto dokumentu také patrné, že pro účely požární bezpečnosti se za obytnou buňku považuje i „*byt s provozovnou, místnosti tvořící příslušenství k ubytování, administr., stravovací a podobné prostory*“, tedy se jedná o autonomní pojem pro účely požární bezpečnosti, který na shora uvedený výklad nemohl mít žádný vliv.
64. Tomu, aby povolovaná stavba splňovala definici rodinného domu, nebrání ani to, že je přístup do každého z ateliérů samostatný (k bytům je společný vstupní prostor), že je každá z jednotek užitelná nezávisle na jednotkách ostatních nebo že je pouze vstup či technické zázemí jednotek společné. Definice rodinného domu dle § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území výslovně předpokládá samostatnost jednotlivých bytů. Samostatnost nebytového prostoru v rodinném domě na prostorech s byty je též žádoucí, aby mohl být naplněn požadavek, že nebytové prostory pouze doplňují

a nenarušují trvalé rodinné bydlení. Otázkou, zda bude v tomto konkrétním případě splněna podmínka, že nebytové prostory budou trvalé rodinné bydlení pouze doplňovat a nenarušovat, se nicméně soud blíže nezabývá, neboť sem argumentace žalobce a) nesměruje.

65. Aby byla naplněna definice rodinného domu ve smyslu § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, je vedle podmínek týkajících se podlahové plochy pro trvalé rodinné bydlení a počtu samostatných bytů nutno splnit též podmínku, že stavba může mít *nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví*.
66. Vyhláška o obecných požadavcích na využívání území, stavební zákon ani vyhláška o technických požadavcích na stavby podzemní podlaží nedefinují. Definice je obsažena, jak správně uvedl stavební úřad, v technické normě ČSN 73 4301 (Obytné budovy). Podzemním podlažím se přitom rozumí každé podlaží, které má úroveň podlahy nebo její převažující části níže než 800 mm pod nejvyšší úrovní přilehlého terénu v pásmu širokém 5,0 m po obvodu budovy. Shodně je podzemní podlaží definováno také v § 2 písm. b) vyhlášky č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva.
67. Soud se ztotožňuje se správnými orgány v tom, že spodní podlaží povolované stavby je podzemním podlažím ve smyslu shora uvedeného. Nejde o „*plnohodnotné částečně zapuštěné nadzemní podlaží*“, jak argumentuje žalobce a). Z výkresů č. 5 a č. 6 s pohledy a č. 4 s řezy je seznatelné, že podzemní podlaží je při pohledu ze severu (tj. „od cesty“) skryto pod úrovní terénu, z východu a ze západu je z převážné části zabudováno do terénu (svahu) a pouze při pohledu z jihu je podzemní podlaží zcela odhalené, pročez z této strany působí jako první nadzemní podlaží. To však není překážkou tomu, aby se jednalo o podzemní podlaží, jelikož je převážně pod úrovní nejvyšší úrovně přilehlého terénu tak, jak vyžaduje definice podzemního podlaží. Územní plán Dobříše přitom vlastní definici podzemního podlaží neobsahuje, pročez není namístě, aby bylo posuzováno samostatně z hlediska plochy XE a plochy XD to, zda příslušná část podzemního podlaží nacházející se v dané ploše samostatně splní definici podzemního podlaží. Je však naproti tomu namístě, aby bylo z hlediska každé z ploch samostatně posuzováno, zda povolovaná stavba vyhovuje výškovým regulativům stanoveným pro tyto plochy územním plánem, čemuž se soud bude dále věnovat. Zatímco pro plochy XE a XD nejsou stanoveny žádné regulativy ohledně podzemních podlaží, výškové regulativy pro ně stanoveny jsou.
68. S ohledem na to, že spodní podlaží odpovídá definici podzemního podlaží, lze povolovanou stavbu považovat za rodinný dům ve smyslu definice dle § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Kromě podzemního podlaží povolovaná stavba sestává z jednoho (klasického) nadzemního podlaží a jednoho ustupujícího nadzemního podlaží.
69. Co se týče výškových regulativů dle územního plánu Dobříše, soud shledal, že i s těmi je povolovaná stavba v souladu. Z hlediska výškového regulativu pro plochu XE povolovaná stavba vyhovuje požadavku, aby měla nejvýše dvě nadzemní podlaží a podkroví, resp. ustupující podlaží, a maximální výšku 10,5 m, když povolovaná stavba má jedno nadzemní podlaží a jedno ustupující podlaží a výška nadzemní části povolované stavby (tj. bez toho, aby bylo zohledňováno podzemní podlaží) činí po nejvyšší bod na střeše 6,34 m, jak plyne z výkresu č. 4 s řezy. Povolovaná stavba pak ob stojí i z hlediska výškového regulativu pro plochu XD, podle něhož může mít nanejvýš 1 nadzemní podlaží a podkroví, resp. ustupující podlaží, a maximální výšku 7,5 m. Jak plyne ze sdělení odboru územního plánování Městského úřadu Dobříš ze dne 9. 4. 2019, maximální výška zástavby je dle územního plánu

„dána maximálním počtem nadzemních podlaží, event. výškou nejvyššího bodu hlavní hmoty objektu (hřebene nebo vrcholu sklonité střechy, horní hrany atiky ploché střechy, atp.) a je vztažena k nejvyššímu bodu stávajícího rostlého terénu bezprostředně souvisejícího pozemku, na kterém objekt stojí“. Proto nelze zohledňovat absolutní výšku povolované stavby včetně podzemního podlaží, jako to činí žalobce a), a vycházet z toho, že na jižní straně bude výška povolované stavby činit 12 m. Nadto soudu není zřejmé, jakým způsobem žalobce a) k jím uváděné hodnotě 12 m dospěl, neboť na základě řezů povolovanou stavbou lze dospět nanejvýš k hodnotě 10,46 m (+ 6,34 m od nulového bodu, - 4,12 m od nulového bodu), a to navíc při zohlednění veškeré konstrukce i pod úrovní podlahy podzemního patra. Argumentuje-li žalobce a) dále tím, že „v projektové dokumentaci označená část stavby, definovaná jako podkroví, je ve skutečnosti plnohodnotným ustupujícím nadzemním podlažím“, pak to nemá na posouzení souladu s výškovými regulativy žádný vliv, když územní plán výslovně předpokládá, že rodinný dům v plochách XE a XD může mít podkroví či ustupující nadzemní podlaží.

70. Žalobce a) dále namítá, že povolovaná stavba nedodržuje územním plánem stanovené koeficienty zastavění a nezpevněných ploch.
71. Územní plán Dobříše pro plochu XE stanovuje koeficient zastavění plochy max. 0,4 a koeficient nezpevněných ploch min. 0,5. Pro podtyp plochy XD je stanoven koeficient zastavění plochy max. 0,25 a koeficient nezpevněných ploch min. 0,7. Územní plán dále konkretizuje, že koeficient zastavění „určuje maximální možný podíl zastavitelnosti. Nezahrnuje zpevněné plochy.“ Koeficient nezpevněných ploch je vyjádřen minimálním podílem zeleně (nezpevněné plochy) na pozemku, přičemž zbytek plochy mohou tvořit stavební objekty a zpevněné plochy (parkoviště, chodníky, manipulační plochy). K tomu činí územní plán poznámku, že „při použití zatravněvacích dlaždic se započítává polovina do zpevněných a polovina do nezpevněných ploch. Obdobným způsobem se zohledňují lehké dřevěné terasy s roštovou konstrukcí nad propustnou (polopropustnou) zemínou apod.“ (viz sdělení odboru územního plánování Městského úřadu Dobříš ze dne 9. 4. 2019).
72. Podle § 21 odst. 3 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území platí, že vsakování dešťových vod na pozemcích staveb pro bydlení je splněno [§ 20 odst. 5 písm. c)], jestliže poměr výměry části pozemku schopné vsakování dešťové vody k celkové výměře pozemku činí v případě a) samostatně stojícího rodinného domu a stavby pro rodinnou rekreaci nejméně 0,4, b) řadového rodinného domu a bytového domu 0,3.
73. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 6. 2020, č. j. 6 As 260/2019-43, konstatoval, že „otázka, zda zpevněné plochy započítávat do zastavěné plochy pozemku či nikoliv, je v praxi dlouhodobě sporná a její řešení se patrně liší úřad od úřadu“. S odkazem na definici zastavěné plochy dle § 2 odst. 7 stavebního zákona dále uvedl, že se z definice věc jeví tak, „jako by se zastavěná plocha stavby určovala pouze u budov (neboť odvozuje tuto plochu od průmětů obvodových či svislých konstrukcí, popř. střech) a jako by zastavěná plocha pozemku byla prostým součtem takto určených zastavěných ploch budov“. V tomto smyslu podle citovaného rozsudku vyznívá i pracovní výkladová pomůcka, zveřejněná na internetových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj, a stejně podle něj věc chápe i část stavební praxe, byť se lze v odborné komentářové literatuře setkat i s názorem opačným, podle něhož se zpevněné plochy mají započítávat do zastavěné plochy pozemku.
74. V navazujícím rozsudku ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 288/2021-41, publikovaném pod č. 4340/2022 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že smyslem regulace zastavěnosti

území je zachování funkce vsakování srážkových vod, kvality životního prostředí, podílu zeleně a podobně. Z hlediska tohoto smyslu a účelu je pak podle něj irelevantní, zda je určitá plocha pozemku pokrytá (několika)podlažní budovou, či jinou stavbou. Jakákoli stavba (tedy stavební dílo vytvořené ze stavebních materiálů) totiž ovlivňuje odtokové poměry v krajině (po ploše pokryté stavebním materiálem voda rychle stéká namísto toho, aby se vsakovala do půdy, a to bez ohledu na počet vrstev či podlaží stavby), snižuje podíl zeleně i celkovou kvalitu životního prostředí. Jediný rozdíl mezi budovami a stavbami bez podlaží je ve vlivu na krajinný ráz. Tato jediná odlišnost však nepostačuje k tomu, aby se jiné stavby než budovy nezapočítávaly do zastavěné plochy pozemku. Dospěl pak k závěru, že *„plocha pozemku pod zpevněnou plochou, která je stavbou ve smyslu stavebního zákona, tedy musí být zastavěná plocha, jakýkoli jiný závěr se vzpírá intuici, logice i účelu regulace míry zastavění v územním plánování“*, pročež také konstatoval, že *„jako zastavěnou plochu pro účely výpočtu koeficientu zastavěnosti pozemku (či podobného regulativu stanoveného v nástrojích územního plánování) je třeba chápat plochu (zjednodušeně řečeno) pod půdorysem jakékoli stavby bez ohledu na to, jestli má podlaží (či obecně svislé konstrukce, jak dovoloval krajský soud).“*

75. Je však nutno zdůraznit, že shora citované závěry Nejvyšší správní soud vyslovil v situaci, kdy územní plán nepodařoval žádnou vlastní definici zastavěné plochy a kdy bylo nutné provést obecný výklad pojmu zastavěné plochy. Situace v právě posuzované věci je ovšem odlišná, pročež na ni nelze bez dalšího aplikovat závěr vyslovený v rozsudku č. j. 6 As 288/2021-41.
76. Zdejší soud považuje za zcela legitimní (a neodporující právní úpravě) to, že územní plán Dobříše (zřejmě i s ohledem na nejednoznačnost výkladu pojmu zastavěné plochy napříč stavební praxí) sám upřesnil, že se do výpočtu zastavěné plochy nezahrnují zpevněné plochy. Relevantní pasáže územního plánu, citované v odst. 71 tohoto rozsudku, je třeba vyložit tak, že se zpevněné plochy pro účely výpočtu zastavěnosti pozemku vůbec nezohledňují. Za zpevněné plochy přitom územní plán typicky považuje parkoviště, chodníky či manipulační plochy, nicméně jsou-li k jejich vybudování užity zatravněvací dlaždice či dřevěné terasy umožňující vsakování vody, pak se takové plochy započítávají z poloviny do zpevněných a z poloviny do nezpevněných. Není přitom pochyb o tom, že pro účely koeficientu zastavění se tyto plochy – zpevněné či nezpevněné – nezohledňují vůbec. Mezi zastavěné a zpevněné plochy tedy nelze klást rovnítko, jako to činí v žalobě žalobce a), a tedy ani nelze jakékoli zpevněné plochy přičítat k ploše zastavěné povolovanou stavbou a následně dovozovat nesplnění koeficientu zastavění. Pouze na okraj soud dodává, že žalobce a) v žalobě mylně argumentuje tím, že plocha zastavěná povolovanou stavbou a plocha parkoviště v součtu *„přesáhne povolenou hranici 30 % v ploše XD“*, byť v dané ploše je koeficient 0,25.
77. Vycházejí ze shora uvedeného soud shledal, že koeficient zastavění stanovený územním plánem byl ve vztahu k oběma plochám XE a XD dodržen. Výměra pozemku p. č. XB činí 1 233 m² a plocha pozemku zastavěná povolovanou stavbou zabírá 298,40 m². Dle souhrnné technické zprávy z dubna 2019 se v ploše XE nachází část pozemku o výměře 415 m² a část plochy zastavěné povolovanou stavbou o výměře 107,9 m². V ploše XE tak povolovaná stavba zabírá 26 % pozemku, tedy méně než 40 %, jak vyžaduje koeficient zastavění (0,4) pro tuto plochu. V ploše XD se nachází část pozemku o výměře 818 m² a část plochy zastavěné povolovanou stavbou o výměře 190,5 m². V ploše XD tak povolovaná stavba zabírá 23,3 % pozemku, tedy méně než 25 %, jak vyžaduje koeficient zastavění (0,25) pro tuto plochu.
78. Koeficient nezpevněných ploch však naproti tomu dle soudu dodržen nebyl.

79. Předně je třeba uvést, že stavební zákon ani navazující vyhlášky zpevněnou plochu legislativně neupravují. Zpevněná plocha je definována pouze v rámci daňových zákonů, a to konkrétně v § 6 odst. 5 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. Při posouzení, zda je plocha určena pro parkování devíti vozidel a pro terasy zpevněnou plochou, je ovšem třeba vycházet zejména z územního plánu. Ten za typickou zpevněnou plochu označuje parkoviště, chodníky či manipulační plochy. Výjimku představují příkladmo zatravněvací dlaždice a lehké dřevěné terasy s roštovou konstrukcí nad propustnou (polopropustnou) zeminou, které se mají z poloviny započítávat do zpevněných a z poloviny do nezpevněných ploch. Z územního plánu je přitom zřejmé, že stěžejním kritériem pro odlišení plochy zpevněné od nezpevněné pro účely dodržení koeficientu nezpevněných ploch je nikoli otázka použité stavební technologie či materiálu, nýbrž otázka vsakování dešťové vody. Že je rozlišovací kritérium postaveno na možnosti vsakování, přitom má oporu ve výše citovaném § 21 odst. 3 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.
80. To, že správní orgány zahrnuly mezi nezpevněné plochy z poloviny i (fošnové) terasy, tak odpovídá územnímu plánu. Žalobní výtky týkající se toho, že terasy jsou ze 100 % zpevněnými plochami, nemohou obstát, neboť územní plán výslovně předpokládá opak. Že navržené terasy umožňují vsakování vody, přitom žalobce a) nijak nezpochybňuje.
81. Soud však dává žalobci a) za pravdu v tom, že plocha o výměře 215,1 m² určená pro parkování vozidel byla nesprávně považována pouze za plochu nezpevněnou. V situaci, kdy územní plán parkoviště pokládá za plochu zpevněnou a výjimku stanoví pro případy ploch umožňujících vsakování vody, nedává územní plán oporu pro výklad, že by odstavná stání určená pro parkování vozidel a navržená ze zatravněvacích rohoží, měla být ze 100 % plochou nezpevněnou. Z projektové dokumentace (technické zprávy z dubna 2019) je seznatelné, že tzv. pojížděné plochy budou sloužit pouze jako parkoviště, proto také budou po obvodu ohraničeny sadovými obručníky, případně opěrnými zídkami z betonových tvarovek, a zpevněny budou zatravněvacími rohožemi pro parkování, které jsou definovány jako „*plastová síť na posílení trávníků, které jsou vystaveny motorové dopravě*“. Byť tyto pojezdové plochy budou zatravněny a umožní vsakování vod, půjde o plochy technologicky zpevněné, jež nebudou sloužit k individuální rekreaci, nebudou plnit typickou roli zahrady u rodinného domu a s výjimkou zatravnění z logiky věci ani nebudou moci být osázeny zelení (keři či stromy) či jinak využity k volnočasovým aktivitám obyvatel rodinného domu. Nadto i v situaci, kdy územní plán zpevněné plochy nezahrnuje do ploch zastavěných, ačkoliv by tomu tak dle výše citované judikatury a stavební praxe mohlo být, je třeba pojem zpevněných ploch ve smyslu územního plánu vykládat spíše striktněji. V opačném případě by bylo možné považovat koeficient nezpevněných ploch za dodržенý i v absurdní situaci, kdy by byl pozemek s rodinným domem obklopen pouze plochou se zatravněvacími rohožemi využívanou k parkování desítek vozidel a na níž by zcela absentoval jakýkoli prostor pro individuální rekreaci. Takový výklad by odporoval účelu a významu ploch pro bydlení.
82. Odstavná stání určená pro parkování o výměře 215,1 m² se zcela nachází na části pozemku p. č. XB spadající do plochy XD (viz výkres č. 2 se situací stavby dle úpravy z roku 2019). V této ploše leží část pozemku o výměře 818 m², z toho je rodinným domem zastavěno 190,5 m². Zpevněné plochy však tvoří pouze 18 m² plus 25,8 m² (druhá z výměr představuje 50 % výměry fošnových teras), jak bylo uvedeno v souhrnné technické zprávě z dubna 2019 a korigováno ze strany stavebního úřadu v prvostupňovém rozhodnutí [který k námitce

žalobce a) konstatoval, že výměra teras v této ploše nečiní stavebníkem uváděných 16,1 m², nýbrž 25,8 m²]. Navíc je totiž třeba do zpevněných ploch zahrnout polovinu výměry plochy určené k parkování, tj. 107,55 m² (a stejnou výměru odečíst z plochy nezpevněné). Po provedeném přepočtu tak soud dospívá k závěru, že zastavěná je plocha o výměře 190,5 m², zpevněná je plocha o výměře 151,35 m² a nezpevněná je pouze plocha o výměře 476,15 m². Nezpevněno je tedy 58,2 % z části pozemku ležícího v ploše XD, což nevyhovuje koeficientu nezpevněných ploch, který je územním plánem stanoven jako 0,7. Tato skutečnost představuje důvod pro zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí pro nezákonnost, jelikož názor správních orgánů, podle nichž je povolovaná stavba v souladu s územním plánem mj. proto, že i koeficient nezpevněných ploch byl splněn, není správný.

83. Žalobce a) dále tvrdil, že správní orgány do výčtu zpevněných ploch nezahrnuly podezdívku oplocení, plochu sadových obrubníků či opěrných zídek parkovacích ploch, avšak blíže své tvrzení nerozvinul. Soud k takto obecné výtce ve shodě s žalovaným konstatuje, že se mu z projektové dokumentace jeví, že tyto stavební prvky zohledněny byly a že jsou zahrnuty v 18 m² zpevněné plochy uvedené ve výčtu dle předešlého odstavce. K ještě obecnější výtce žalobce, podle něhož technické řešení parkovacích stání neodpovídá technické normě ČSN 73 6131, soud uvádí, že tato výtka nesplňuje požadavky kladené na žalobní bod, neboť z ní není zřejmé, s jakými konkrétními požadavky technické normy není navržené řešení v souladu a proč. Soud se tudíž takovou výtka blíže nezabýval.
84. Žalobce a) poukazoval také na to, že správní orgány nevyžádaly závazný souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny s provedením povolované stavby z hlediska ochrany krajinného rázu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle zmiňovaného zákonného ustanovení je k umísťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.
85. Ačkoli žalobce a) absenci souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny nenamítal v průběhu stavebního řízení (v námitkách ani v odvolání), nebrání jejímu posouzení zásada koncentrace řízení, vyjádřená v § 112 a § 114 stavebního zákona a pro odvolací řízení v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tato zásada se do stavebního řízení promítá tak, že argumentační prostor je zásadně vymezen námitkami, které odvolatel uplatnil při ústním jednání, popřípadě ve lhůtě stanovené stavebním úřadem. K později uplatněným námitkám se zásadně nepřihlíží, což musí i soud při svém rozhodování brát v potaz. Výjimku z koncentrace řízení však představují typicky situace, kdy účastník za podmínek § 82 odst. 4 správního řádu uvádí nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohl uplatnit dříve, ať již z důvodu, že mu stavební úřad svým nesprávným postupem odňal možnost vznést námitky, či z důvodů jiných. Vedle toho může účastník v odvolacím řízení namítat porušení svých procesních práv v prvostupňovém řízení, namítat vady řízení či vady spočívající v nesprávném zhodnocení skutkového stavu nebo nesprávném zodpovězení právních otázek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34). Dalším důvodem, proč se koncentrace nemusí uplatnit, je povaha námítky. Směřuje-li námitka do oblasti ochrany životního prostředí včetně ochrany krajinného rázu, což je veřejný zájem, jehož ochranu by měly dotčené orgány ve spolupráci se stavebním úřadem zajistit z úřední povinnosti i bez návrhu, pak se koncentrace řízení nelze dost dobře dovolávat. Jde totiž o otázku, již by měl správní orgán v řízení vyřešit bez ohledu na míru aktivity ze strany účastníků řízení (viz rozsudek

Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2021, č. j. 30 A 15/2019-107, č. 4194/2021 Sb. NSS).

86. Soud proto žalobní bod shledal přípustným. Na druhou stranu však problematika krajinného rázu z hlediska ochrany přírody a krajiny příslušela k posouzení dotčenému orgánu. Ten byl ze strany stavebního úřadu v průběhu stavebního řízení dvakrát osloven, přičemž se k věci vyjadřoval v rámci společných vyjádření ze dnů 7. 2. 2018 a 6. 5. 2019. V obou případech bylo stanovisko takové, že zde z hlediska ochrany přírody a krajiny nebyly námitky. Vzhledem k obsahu stanoviska, jakož i vzhledem k tomu, že žalobce a) námitku absence závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nevzněl během stavebního řízení, soud nepovažuje za pochybení, že nebylo vydáno stanovisko výslovně k otázce souladu s krajinným rázem. Stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny jej ostatně implicitně zahrnovalo.
87. Nadto je třeba uvést, že byť žalobce a) povolovanou stavbu vykresluje jako hmotově naprosto převyšující jiné záměry v okolí a nezapadající do urbanistické koncepce území, tak povolovaná stavba významně či zcela zjevně charakteru území neodporuje. Jakkoli se povolovaná stavba svou velikostí může vymykat z běžného vnímání pojmu rodinného domu coby stavby o jednom či dvou bytech bez nebytových prostor, podstatné je, že splňuje definici, která v rodinném domě připouští až tři byty a vedle toho i nebytové prostory. Povolovaná stavba ani výškově neodporuje regulativům. Soud se přitom ztotožňuje s argumentací uvedenou v prvostupňovém rozhodnutí, kde stavební úřad v reakci na námitky města Dobříše konstatoval, že pokud zde byl dán zájem na tom, aby na pozemcích v dané lokalitě nebyly stavby takových rozměrů, jaké má povolovaná stavba, pak při zadávání územně plánovací dokumentace měly být zvoleny přísnější podmínky prostorového uspořádání. Stavební zákon ani územní plán Dobříše však neomezuje, jaká může být maximální plocha (co do m²) zastavěná rodinným domem či maximální objem rodinného domu (co do m³). Soud k tomu dodává, že z výkresu č. 1 se situací širších vztahů z prosince 2017 je navíc patrné, že povolovaná stavba – přinejmenším co do výměry pozemku zastavěného rodinným domem – nebude jedinou rozměrnou stavbou v okolí, když například na pozemku p. č. XK v blízkém okolí již v roce 2017 stála stavba podstatně rozměrnější.

Závěr a náklady řízení

88. Soud s ohledem na shora uvedené shrnuje, že žalobu žalobce g) shledal nepřipustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, pročez ji odmítl. IV. výrokem proto soud žalobci g) vrátil jím zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, a to podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. O nákladech řízení ve vztahu mezi žalobcem g) a žalovaným soud rozhodl V. výrokem tohoto rozsudku podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle níž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
89. Meritorně byla projednávána pouze žaloba žalobce a), nicméně většinu jím uplatněných námitek shledal soud nedůvodnými. Důvodným shledal pouze žalobní bod ohledně nesplněního koeficientu nezpevněných ploch v ploše XD, jelikož správní orgány v rozporu s územním plánem Dobříše považovaly plochu pro parkovací stání za nezpevněnou, ačkoli správně měla být z poloviny zahrnuta do plochy zpevněné a z poloviny do nezpevněné. V důsledku toho nebyl dodržen koeficient nezpevněných ploch o hodnotě 0,7. Toto pochybení má za následek nesoulad povolované stavby s regulativy územního plánu. Bez změny stavebního záměru nelze v předkládané podobě stavbu povolit. Soud proto V.

výrokem zrušil nejen napadené rozhodnutí, ale též prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu, a to za užití § 78 odst. 3 s. ř. s. O vrácení věci žalovanému soud rozhodl v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Stavební úřad bude postupovat podle § 129 odst. 5 stavebního zákona, přičemž ale bude povinen zkoumat i to, zda jsou splněny podmínky pro umístění stavby plynoucí zejména z § 90 stavebního zákona. Účastníky stavebního řízení budou též osoby uvedené v § 85 odst. 2 stavebního zákona (srov. usnesení soudu ze dne 23. 3. 2022, č. j. 43 A 18/2020-22, č. 4028/2020 Sb. NSS).

90. O náhradě nákladů řízení mezi žalobcem a) a žalovaným soud rozhodl VI. výrokem podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci a) soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 9 727,60 Kč. Tato částka sestává jednak ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a jednak z odměny advokáta, kterou tvoří odměna za dva úkony právní služby po 2 480 Kč při zastupování dvou osob (převzetí a příprava zastoupení, žaloba ve znění jejího doplnění) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 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 dvě paušální částky po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Protože zástupce žalobce je společníkem právnické osoby zřízené podle právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 1 167,60 Kč odpovídající náhradě za tuto daň. Lhůtu k plnění stanovil soud v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku s tím, že s ohledem na § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů užitý na základě § 64 s. ř. s., je žalovaný povinen náklady řízení nahradit k rukám zástupce žalobce.
91. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost, rozhodl prostřednictvím VII. výroku, že tyto osoby právo na náhradu nákladů řízení nemají.

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 napadán, 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. března 2023

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