



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Martiny Kúchlerové, Ph.D. a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: **PARAMIS s. r. o., IČ 27553639**
sídlem Kalná Voda 58, 542 23 Mladé Buky

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2023, č. j. KUKHK-13851/UP/2023 (Hš),

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 6. 9. 2023 domáhal zrušení nadepsaného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Jánské Lázně, technicko-hospodářský odbor (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 2. 2023, sp. zn. TH/00419/2023/Ma, č. j. MUJL/TH/00518/2023 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“).

2. Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žalobcova žádost o vydání územního rozhodnutí pro záměr „**Rodinný dům a doplňková stavba Jánské lázně**“ na pozemku parc. XA, XB v katastrálním území (dále jen „Stavba“ nebo „Stavební záměr“) podaná dne 13. 2. 2023.
3. Správní orgán I. stupně přitom vycházel z nesouhlasného stanoviska Městského úřadu Trutnov, odboru rozvoje města, oddělení územního plánování (dále jen „Orgán územního plánování“) ze dne 13. 1. 2023, č. j. MUTN/5534/2023, sp. zn. 2023/108/R/KOM (dále jen „Závazné stanovisko I. stupně“), které bylo součástí žádosti o vydání územního rozhodnutí.
4. Napadené rozhodnutí bylo založeno na negativním závazném stanovisku nadřízeného správního orgánu - Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „KÚKK“), ve smyslu § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ze dne 19. 6. 2023, č. j. KUKHK-14806/UP/2023 (dále jen „Závazné stanovisko II. stupně“). Tímto bylo potvrzeno Závazné stanovisko I. stupně s tím, že KÚKK setrval na nesouladu Stavebního záměru s Územním plánem Jánské Lázně, který nabyl účinnosti dne 25. 12. 2011 [v jeho znění po změně č. 1, která nabyla účinnosti 16. 10. 2020] (dále jen „Územní plán“).

II. Obsah žaloby

5. Žalobce nejprve shrnul průběh správního řízení, jehož výsledkem bylo vydání napadeného rozhodnutí. Domnívá se, že KÚKK správnost Závazného stanoviska I. stupně nepřezkoumal v rozsahu jeho odvolacích námitek, kterými směřoval do otázky (ne)souladu Stavebního záměru s Politikou územního rozvoje České republiky [ve znění Aktualizace č. 1 až 4] (dále jen „PÚR“) a se Zásadami územního rozvoje Královéhradeckého kraje [ve znění Aktualizace č. 1 až 3] (dále jen „ZÚR“).
6. Podle žalobce se KÚKK s jeho odvolacími námitkami směřujícími k tvrzenému nesouladu Stavby s PÚR a ZÚR dostatečně nevypořádal. Zejména za situace, kdy vyhodnotil, že při zjištění nesouladu Stavebního záměru s ZÚR a PÚR nepostupoval Orgán územního plánování v souladu se zjištěným skutkovým stavem a tyto závěry nebyly podloženy věcnými argumenty, aniž by se hlouběji zabýval tím, zda mohly mít vliv na případnou nezákonnost/nepřezkoumatelnost závazného stanoviska.
7. Taktéž KÚKK dostatečně nevypořádal ve vztahu k případné nezákonnosti/nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska zjištění, že Orgán územního plánování nesprávně vymezil rozsah posuzovaného Stavebního záměru, když ten uvedl, že ho přezkoumával pouze na pozemcích parc. č. XA a XB, nikoliv na pozemku parc. č. XC, vše v katastrálním území, když součástí Stavby je také sjezd do garáže z místní komunikace.
8. Stejně jako ve svém odvolání i nadále nesouhlasí s úvahami Orgánu územního plánování, potažmo i KÚKK, které směřovaly k závěru, že Stavební záměr není v souladu s Územním plánem. Ve vztahu k rozporu s Územním plánem nesouhlasí s tím, že:
 - a) **Posuzovaná Stavba rodinného domu má 3 rovnocenná nadzemní podlaží.** Žalobce je toho názoru, že se jedná o stavbu s jedním podzemním podlažím, dvěma nadzemními a obytným podkrovím, tak jak jej definuje ČSN ISO 6707-1, 73 0000 v bodech 4. 2. 2 (podkroví) a 5. 2. 23 (šikmá střecha). Místnost v podkroví je navržena převážně pod

šikmou střechou se sklonem 11° a odpovídá tak definici šikmé střechy, jež má být větší než 10°. Stavební záměr byl se třemi nadzemními podlažími posouzen jako bytový dům, nikoliv jako rodinný dům.

- b) **Doplňková stavba ke stavbě hlavní je limitována velikostí zastavěné plochy stavby hlavní,** a tedy v daném případě je hlavní stavbou objekt doplňkové stavby se zastavěnou plochou 96 m², a za stavbu doplňkovou lze považovat objekt rodinného domu (95 m²), když podle § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“), lze na pozemku umístit v podstatě jakoukoliv stavbu jen, když souvisí nebo podmiňuje bydlení, a to bez ohledu na zastavěnou plochu hlavního objektu.
- c) **Ubytování mělo být zabezpečeno pouze v rodinném domě s maximální kapacitou 8 lůžek.** Stavební záměr řeší ubytování pouze ve vedlejším objektu, který by měl sloužit k pronájmu, a ten tedy nezabezpečuje užitelnost stavby „rodinného domu“ a s bydlením souvisí či bydlení podmiňuje ve smyslu § 79 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Doplňková stavba tak nesplňuje kritéria doplňkové stavby, ale ve skutečnosti se jedná o samostatnou stavbu pro podnikatelskou činnost – ubytovací zařízení ve smyslu § 2 písm. c) prováděcí vyhlášky.
- d) **Byl překročen koeficient zastavěnosti pozemku, neboť sjezd k domu neměl být ze strany dotčených orgánů vůbec započten.** KKÚK při vymezování pojmu „zastavěná plocha“ odkazuje na ustanovení § 2 odst. 7 stavebního zákona, které bylo do zákona doplněno až po nabytí účinnosti Územního plánu před změnou č. 1, a pořizovatel ÚP tak při vymezování tohoto pojmu z této definice nemohl vycházet. Změnou č. 1 nicméně bylo funkční využití plochy BI z hlediska koeficientu zpřesněno. Nově se koeficient míry zastavěné plochy počítá i s příjezdovou cestou. Za ni nicméně nelze považovat chodníky kolem domu či sjezd, neboť ty nelze z principu umístit jinam než mimo dům. Výpočet koeficientu je tedy nepřipustně extenzivní.
9. Taktéž namítá, že se KÚKK vůbec nevypořádal s jeho odvolacími námitkami vztahujícími se k tvrzením o *nadměrném zatížení území*, s tvrzením, že *Stavba má atributy dvojdomku a nejedná se o samostatně stojící dům a doplňkovou stavbu k němu*, či s tvrzením, že *hlavní stavba musí mít větší zastavěnou plochu než stavba doplňková*.
10. Závěry obou dotčených orgánů považuje žalobce s ohledem na existenci objektů podobného charakteru a jejich velikosti v blízkosti předmětných pozemků za diskriminační (k tomu odkázal např. na Hotel OMNIA na st. p. č. XD, Hotel K+K „U Kabinky“ na st. p. č. XE, či bytové domy na st. p. č. XF, XG, XH).
11. Žalobce na základě výše uvedeného dospěl k závěru o nezákonnosti (nepřezkoumatelnosti) Závazného stanoviska II. stupně a navrhnul zrušit žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 2. 10. 2023 odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a Závazné stanovisko II. stupně, a navrhnul žalobu jako nedůvodnou v celém rozsahu zamítnout.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

13. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního s. ř. s., vycházející přitom ze skutkového a právního stavu věci ke dni vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, a to za splnění podmínek v dikci § 51 odst. 1 s. ř. s.
14. Je na žalobci, aby vymezil důvody, v jejichž rozsahu má být správní rozhodnutí soudem přezkoumáno. Soudní přezkum není všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Určující je rozsah uplatněných žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], ledaže jde o rozhodnutí nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), anebo stížené vadami, k nimž je soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti.
15. Soud není oprávněn za žalobce jakkoliv domýšlet či dotvářet žalobní námitky. Takový postup by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, § 36 odst. 1 s. ř. s.).

Skutkový stav věci

16. Dne 13. 2. 2023 žalobce podal správnímu orgánu I. stupně žádost o vydání rozhodnutí o umístění Stavebního záměru. Bylo řešeno umístění rodinného domu se zastavěnou plochou 95 m² a doplňkové stavby se zastavěnou plochou 96m² jako dvou samostatných objektů, oddělených požární zdí se samostatnými vstupy. Hlavní objekt – rodinný dům o třech bytových jednotkách, 2 NP s podkrovím, 1 PP s mezipodestou a parkingem. Doplňková stavba s parkingem a 8 lůžky k pronájmu s 2 NP s podkrovím, 1 PP s mezipodestou. Se sedlovou střechou se spádem (12° dle pod bodem B.2.2.b souhrnné technické zprávy, 11° dle výkresu D8 ŘEZ A-A) z mědi, s atikou. Předmětný Stavební záměr je umísťován do plochy Z42 -BI(pozemek parc. č. XA) „*Plochy bydlení – v rodinných domech (BI)*“ (dále jen „plocha BI“) a částečně ve stabilizovaném území, v ploše „*Plochy dopravní infrastruktury – silniční doprava (DS)*“ (dále jen „plocha DS“). Nahlédnutím do hlavního výkresu Územního plánu krajský soud zjistil, že Stavební záměr gabionovou zdí na pozemku parc. č. XB byl částečně umístěn též do plochy OM „*Plochy občanského vybavení – komerční zařízení malá a střední*“.
17. Přílohou žádosti bylo i negativní Závazné stanovisko I. stupně. Orgán územního plánování dospěl k závěru, že Stavební záměr je v rozporu s podmínkami stanovenými Územním plánem, neboť uvedená stavba má atributy dvojdomku a nejedná se o samostatně stojící rodinný dům a doplňkovou stavbu k němu s ohledem na skutečnost, že Územní plán stanoví jako nepřípustné využití plochy bydlení v řadových rodinných domech a rodinných dvojdomcích, jedná se tedy o využití nepřípustné. Definici rodinného domu dle § 2 písm. a) bod. 2 prováděcí vyhlášky Stavba neodpovídá, neboť rodinný dům může mít mj. tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví. S ohledem na mírný sklon střechy se v daném případě nemůže jednat o obytné podkroví, tak jak jej definuje v bodě 3.2.5 ČSN 73 4301, ale jedná se o další nadzemní podlaží, tedy o stavbu o třech nadzemních podlažích s plochou střechou. K doplňkové stavbě ke stavbě hlavní Orgán územního plánování uvedl, že se nejedná o stavbu související s bydlením či bydlení podmiňující. Uvedený záměr řeší stavbu pro podnikatelskou činnost (ubytování), jedná se tedy o stavbu pro ubytování, která v daném místě není přípustná. K nesplnění koeficientu míry zastavění plochy uvedl, že k ploše rodinného domu i doplňkové stavby je nutné dle Územního plánu přičíst též plochu

příjezdové komunikace, která dle § 2 odst. 3 stavebního zákona tvoří jeden funkční celek. Orgán územního plánování vyhodnotil, že nesoulad Stavebního záměru s Územním plánem současně zakládá i jeho rozpor s PÚR a ZÚR. V případě PÚR rozporoval též soulad s republikovou prioritou územního plánování formulovanou v čl. 14 PÚR, v případě ZÚR vyhodnotil, že Stavební záměr by měl svým umístěním vliv na charakter stávající zástavby ve smyslu priority územního plánování kraje dle čl. 20 ZÚR.

18. Správní orgán I. stupně vydal prvoinstanční rozhodnutí, kterým žádost s odkazem na § 149 odst. 6 správního řádu bez dalšího dokazování zamítl. Proti němu si podal žalobce v zákonné lhůtě odvolání. Odvolací námitky ve vztahu k rozporu Stavby s Územním plánem odpovídaly námitkám žalobním, rozporoval tvrzení Orgánu územního plánování, že se jedná o dvojdom, výklad pojmu „doplňková stavba“, výpočet koeficientu zastavěné plochy, i tvrzení, že ubytování má být řešeno v rodinném domě.
19. Žalovaný si s ohledem na odvolací námitky postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu od KÚKK vyžádal potvrzení či změnu předmětného Závazného stanoviska I. stupně, ten Závazné stanovisko I. stupně Závazným stanoviskem II. stupně potvrdil. Žalovanému tedy nezbylo než odvolání žalobce napadeným rozhodnutím zamítnout.

Právní závěry

20. Stavební zákon v § 96b stanoví, že závisí-li vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona nebo podle zvláštního zákona na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování, který v takovém stanovisku určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv.
21. Pojem "změna v území" stavební zákon definuje v § 2 odst. 1 písm. a) stavebního záměru jako "změnu jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístění staveb a jejich změn". Zveřejněná metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k závaznému stanovisku (viz metodické sdělení MMR Závazná stanoviska orgánů územního plánování, Metodický pokyn, 3. vydání, dostupné z www.mmr.cz) dovozuje z dikce ustanovení, že závazné stanovisko nebude nutno vydávat pro záměry, u kterých ke změně v území nedojde, přičemž v takovém případě není podstatné, zda se záměr má realizovat v zastavěném území, zastavitelné ploše nebo v nezastavěném území.
22. Podle § 96b odst. 3 stavebního zákona „[v] závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.“
23. Soudní přezkum obsahu závazného stanoviska je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn toliko v rámci přezkumu konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Správní přezkum závazného stanoviska je možný buď cestou přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu ve spojení s § 94 a násl. správního řádu, nebo cestou jeho zpochybnění v rámci odvolání podle § 149 odst. 7 správního řádu.

24. Podle § 149 odst. 6 správního řádu jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
25. Podle § 149 odst. 7 věty první správního řádu jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Pro přezkum dle § 149 odst. 7 správního řádu se tedy analogicky aplikuje § 89 odst. 2 správního řádu.
26. Pro odvolací řízení v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu platí, že zákonnost napadeného aktu je posuzována v plném rozsahu a správnost aktu přezkoumávána v rozsahu námitek obsažených v odvolání, popř. tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem, což musí platit i pro přezkumnou činnost dotčeného nadřízeného orgánu (srov. Petrmichl, V.: K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním, Právní rozhledy 5/2017, s. 157).
27. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63, publikovaného pod č. 2167/2011 Sb. NSS vyplývá, že „Účelem (postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu – pozn. NSS) je zajistit, aby odvolací námítka, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. V těchto případech dochází k prolnutí dvou principů, které nalezly své uplatnění ve správním řádu, a to 1) devolutivního účinku odvolání a 2) vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem dotčeného orgánu. Obdobně jako správní orgán prvního stupně je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit.“
28. Závazné stanovisko orgánu územního plánování vydávané podle § 96b stavebního zákona je závazným stanoviskem dle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, a tedy ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu úkonem učiněným dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Je tak jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit. Je-li v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 4, resp. § 51 odst. 3 správního řádu). K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-42. Uvedené dopadá i na nyní posuzovanou věc.
29. Žalobce proti obsahu Závazného stanoviska I. stupně brojil již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný si proto v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu vyžádal potvrzení nebo změnu předmětného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska podle § 96b stavebního zákona, tedy od KÚKK.
30. Tento postup hodnotí krajský soud jako zcela správný, neboť věcné posouzení odvolacích námitek směřujících proti obsahu Závazného stanoviska I. stupně žalovanému jako takovému s ohledem na výše citovaná ustanovení zákonů nepříslušelo.

31. Potvrzení závazného stanoviska vydaného dle § 149 odst. 7 správního řádu je svou povahou opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30). Z hlediska přezkumu prováděného soudy rozhodujícími ve správním soudnictví je podstatné, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve správním soudnictví jej lze proto přezkoumat pouze postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt, tj. v řízení o žalobě proti na něm založenému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, či také např. rozsudek téhož soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127).
32. „Úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného rozhodnutí se zákonem. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním. Úkolem soudu je posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí hledisek stanovených zákonem“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 – 46). Správní orgán není při svém rozhodování často vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a musí tak rozhodovat v mezích správního uvážení. Jeho rozhodnutí však musí být přezkoumatelné a musí být zřejmé, že nevybočil z mezí a hledisek správního uvážení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79).
33. S poukazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 (publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), krajský soud připomíná, že je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) i z moci úřední. Je to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek.
34. Pro úvod do této problematiky je zcela zásadní poukázat na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem.
35. Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je dle závěru vyjádřeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu). Krajský soud doplňuje, že jelikož zákonodárce následně usoudil, že dotčené orgány při vydávání závazných stanovisek uvedenou judikaturu nezohledňují a obsah vydávaných závazných stanovisek zmíněným judikturním nárokům často nedostojí (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 225/2017 Sb. ze dne 29. 1. 2016, tisk č. 927/0), a proto včlenil do § 149 správního řádu nový odst. 2, který výslovně náležitosti závazného stanoviska upravil takto: „Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění

uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.“

36. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát – stejně tak pokud dotčený orgán dostojí výše uvedeným požadavkům, nelze jím vydané závazné stanovisko hodnotit jako nepřezkoumatelné (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). O nepřezkoumatelnost by šlo za situace, kdy se správní orgán (potažmo dotčený orgán) ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí (závazné stanovisko) neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006).
37. Lze shrnout, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění správních rozhodnutí. Otázka, kterou si je tak třeba v tomto směru dále pokládat, je, zda se správní orgány zabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro posouzení dané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75) a zda svoje úvahy dostatečně odůvodnily. Obdobně lze vztáhnout, jak je již uvedeno výše, i na obsah závazných stanovisek a závazných stanovisek nadřízených dotčených orgánů vydávaných dle § 149 odst. 7 správního řádu. Potvrdí-li postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu nadřízený orgán závazné stanovisko, je třeba, aby v potvrzujícím závazném stanovisku přiměřeně reagoval na odvolací námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, a tím potvrzující závazné stanovisko dostalo požadavkům na přezkoumatelnost.
38. S ohledem na skutečnost, že se v případě postupu dle § 149 odst. 7 správního řádu užijí ustanovení vztahující se k odvolacímu řízení, lze na daný případ aplikovat závěry Nejvyššího správního soudu, že nejen za situace, kdy správní orgán druhého stupně změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, nýbrž i tehdy, pokud podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítne a toto rozhodnutí potvrdí, je oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné. V této souvislosti je přitom třeba zdůraznit, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 8).
39. K otázce nedostatečného vypořádání KÚKK se závěry Orgánu územního plánování ve vztahu k (ne)souladu Stavebního záměru s PÚR a ZÚR krajský soud uvádí, že z odůvodnění Závazného stanoviska II. stupně je jasně patrné, v čem KÚKK nesouhlasil se závěry Orgánu územního plánování. Ostatně závěry KÚKK, že Stavební záměr je v souladu s PÚR a ZÚR, žalobce v žalobě ani nenamítal. Obdobnou úvahu lze též aplikovat i na závěr KÚKK vztahující se k nesprávnému vymezení rozsahu posuzovaného Stavebního záměru, když z předložené dokumentace vyplývá odlišný rozsah Stavby, než jaký dovodil ve svém závazném stanovisku Orgán územního

plánování. Nadto žalobce nekonkretizoval, v čem změna vymezení rozsahu Stavebního záměru porušila jeho veřejná subjektivní práva ve smyslu § 2 s. ř. s.

40. KÚKK v Závazném stanovisku II. stupně zjistil, že Orgán územního plánování nesprávně vymezil rozsah Stavebního záměru, když ho opomenul posoudit i s pozemkem parc. č. 172/2 v katastrálním území Černá Hora v Krkonoších. Na straně 18 Závazného stanoviska II. stupně konstatuje, že toto opomenutí nemělo vliv na zpochybnění závěru o nepřipustnosti Stavebního záměru. Odvolacími námitkami vztahujícími se k souladu s PÚR a k ZÚR se zabýval na str. 4-16 Závazného stanoviska II. stupně, a přisvědčil žalobci, že závěry Orgánu územního plánování o rozporu Stavby s PÚR a ZÚR jsou skutečně nepodloženy. Posuzovaný Stavební záměr není předmětem řešení PÚR, a ani z Územní studie Krajiny Královehradeckého kraje ve vztahu k tvrzenému rozporu s ZÚR není zřejmé, že by pro předmětné pozemky a jejich okolí byly identifikovány některé z kulturně-historických či krajinářsko-estetických hodnot. Nicméně na věcné posouzení Stavebního záměru ohledně jeho (ne)přijatelnosti neměla výše uvedená pochybení Orgánu územního plánování vliv. KÚKK vyhodnotil, že Stavba v celém svém rozsahu není v souladu s Územním plánem.
41. Krajský soud na tomto místě uzavírá, že jak Závazné stanovisko I. stupně, tak i Závazné stanovisko II. stupně nejsou zatížena vadou nepřezkoumatelnosti, neboť závěry závazných stanovisek jsou logické a vyčerpávajícím způsobem odůvodněné. Stejně tak KÚKK se dostatečně vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Žalobcem tvrzená nepřezkoumatelnost je tedy nedůvodná.
42. Obecně lze říci, že závěr o přípustnosti stavebního záměru musí vycházet z kumulativního splnění všech podmínek stanovených Územním plánem. K závěru o jeho nepřipustnosti tak postačí nesplnění i jedné z podmínek.
43. Územní plán v ploše BI stanoví jako hlavní využití plochy *bydlení v rodinných domech*, přípustnými mohou být veřejná prostranství a plochy okrasné zeleně a prvky drobné architektury a mobiliáře, dětská hřiště, ubytování v rodinném domě s max. kapacitou 8 lůžek. Nepřípustným využitím je *bydlení v řadových rodinných domech a rodinných dvojdomcích, dále veškeré stavby, zařízení a činnosti neuvedené v hlavním, přípustném a podmíněně přípustném využití a nesouvisející s tímto využitím*, podmíněně přípustné jsou stavby a zařízení dopravní a technické infrastruktury, které nesnižují kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve vymezené ploše. Taktéž jsou stanoveny podmínky prostorového uspořádání, a to: *koeficient míry zastavění plochy KZP = 0,30, z toho max. 0,15 na rodinný dům a max. 0,15 na stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní včetně příjezdové komunikace*, výšková hladina zástavby do 9,0 m nad rostlým (původním) terénem (průnik nejnižšího místa nadzemního podlaží stavebního objektu s rostlým terénem), v zastavitelných plochách a v plochách přestavby velikost pozemku pro jeden rodinný dům max. 1 000 m², parkování v objektu rodinného domu, nebo na stavebním pozemku rodinného domu. Plocha Z 42 rozlohou 0,0612 ha odpovídá výměře pozemku parc. č. XA, a Územní plán na této ploše stanoví specifickou koncepční podmínku jeho využití, kterou je výstavba jednoho rodinného domu s možností poskytování ubytování s lůžkovou kapacitou do 8 lůžek.
44. Jak Orgán územního plánování, tak KÚKK dospěly k závěru, že předmětný záměr je v rozporu s Územním plánem, neboť se nejedná o záměr přípustný na ploše BI. Žalobcem deklarované podkroví odpovídá svým charakterem třetímu nadzemnímu

podlaží, nejedná se tedy o rodinný dům ve smyslu § 2 písm. a) bodu 2 prováděcí vyhlášky, doplňková stavba sloužící k ubytování nezabezpečuje užitelnost stavby „rodinného domu“, není to vedlejší stavba souboru staveb ve smyslu § 2 odst. 9 stavebního zákona. Stavební záměr překročil koeficient míry zastavěné plochy, a z předložené dokumentace nelze zjistit, zda je splněna výšková hladina zástavby. KÚKK tedy dospěl k závěru, že Stavební záměr je v rozporu s Územním plánem z důvodu nesplnění celkem čtyř kritérií.

45. **Tedy nejprve k problematice podkroví vs. třetí nadzemní podlaží:** Územní plán rodinný dům nedefinuje, proto dotčené orgány shodně vycházely z definice rodinného domu uvedené v § 2 písm. a) bodu 2 prováděcí vyhlášky, podle které je stavbou pro bydlení, ve které *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.*
46. Podkroví je dle normy ČSN 73 4301 – Obytné budovy v bodě 3. 2. 5 - *přístupný vnitřní prostor nad posledním nadzemním podlažím vymezený konstrukcí krovu a dalšími stavebními konstrukcemi určený k účelovému využití.* Též ho definuje norma ČSN ISO 6707-1 73 0000 bod 4. 2. 2 jako *místnost nalézající se převážně v prostoru pod šikmou střechou, jejíž sklon je 10°(přibližně 15°).* Lze tedy shrnout, že podkroví je ohraničený vnitřní prostor nad posledním nadzemním podlažím nalézající se převážně v prostoru pod šikmou střechou (střecha s min. sklonem 10° tj. cca 17,6%) a určený k účelovému využití.
47. Definici tedy odpovídá každý prostor, který bude ohraničen alespoň zčásti krovem, přičemž není stanovena žádná minimální míra ani požadavky na poměr mezi „ohraničením“ krovem a „ohraničením“ ostatními konstrukcemi ani není stanovena maximální světlá výška takového prostoru. Navrhované stavby tedy vskutku obsahují toliko dvě nadzemní podlaží a jedno podkroví ve smyslu legální definice tohoto pojmu.
48. Při aplikaci právních předpisů je třeba užití právní pojmy chápat v jejich právním smyslu, jsou-li právní normou definovány, např. právě i proto, že chápání určitého termínu ve smyslu odborném může být u různých odborníků různé a může se časem měnit. Uvedené ustanovení nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení. Tím, že KÚKK řešení předložené žalobcem neakceptoval jako podkroví, překročil svoji kompetenci. Lze se tedy ztotožnit s námitkou žalobce, že Stavební záměr odpovídá definici rodinného domu. V tomto ohledu byl dílčí závěr KÚKK, že se nejedná o rodinný dům, nesprávný.
49. **Ke koeficientu zastavěných ploch:** Pro samotné posouzení daného kritéria je nutné vyřešit otázku, zda je možné do tohoto koeficientu započítat opěrné zdi, sjezd do garáže a chodník – zatravnovací dlažbu.
50. 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.

51. Stavební zákon nedal na spornou otázku jednoznačnou odpověď, ačkoliv obsahuje v § 2 odst. 7 následující definici: „*Zastavěná plocha pozemku je součtem všech zastavěných ploch jednotlivých staveb. Zastavěnou plochou stavby se rozumí plocha ohraničená pravoúhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Plochy lodžii a arkýřů se započítávají. U objektů poloodkrytých (bez některých obvodových stěn) je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími líci svislých konstrukcí do vodorovné roviny. U zastřešených staveb nebo jejich částí bez obvodových svislých konstrukcí je zastavěná plocha vymezena pravoúhlým průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny.*“
52. Z citované definice se 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.
53. V komentářové literatuře se lze nicméně setkat s opačným názorem, tedy že zpevněné plochy se do zastavěné plochy pozemku započítávat mají (srov. Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C H. Beck, 2018, 1216 s., str. 22). Tento náhled není podrobněji odůvodněn, nicméně zjevně vychází z předpokladu, že stavební zákon má v první větě výše citované definice na mysli všechny stavby ve smyslu svého § 2 odst. 3, a v následujících větách se již věnuje určení zastavěné plochy pouze u těch staveb, u nichž může docházet k nejasnostem. Jakkoliv by byl zákon v takovém případě napsán z hlediska legislativně technického dosti nešťastně, uvedený výklad není nemožný a jiná část stavební praxe se k němu přiklání.
54. Zdejší soud považuje za zcela legitimní (a neodporující právní úpravě) to, že Územní plán (zřejmě i s ohledem na nejednoznačnost výkladu pojmu zastavěné plochy napříč stavební praxí) sám upřesnil, že se do výpočtu zastavěné plochy v plochách BI zahrnuje též příjezdová komunikace. Územní plán je podle § 43 odst. 5 stavebního zákona závazný pro rozhodování v území a lze se dovolávat jen toho, co je v něm obsaženo.
55. Krajský soud tedy souhlasí se závěrem KÚKK, který byl vyjádřen v Závazném stanovisku orgánu II. stupně, že pro plochy BI platí také prostorová regulace, která stanoví, že v ní mohou být umístěny pouze stavby a zařízení, které nepřekročí stanovený koeficient zastavění plochy $KZP = 0,30$, z toho max. 0,15 na rodinný dům a max. 0,15 na stavby, které plní funkci ke stavbě hlavní, a to včetně příjezdové komunikace. Z projektové dokumentace bylo zjištěno, že vzhledem ke skutečnosti, že výměra pozemku parc. č. XA svoji výměrou odpovídá celé ploše Z42, a na předmětném pozemku je umístěn jak rodinný dům, tak všechny vedlejší stavby souboru staveb (doplňková stavba s parkingem a 8 lůžky, opěrné zdi, sjezd do garáže, chodníku), **byl celkový maximální koeficient plochy určený ke stavbám, které plní funkci ke stavbě hlavní, překročen.** Doplnková stavba se zastavěnou plochou 96m² a koeficientem 0,15 tak vyčerpala veškeré možnosti k umístění dalších staveb v celé ploše Z42. KÚKK uvedl, že mimo sjezdu na pozemek, s jehož započtením žalobce ve svém odvolání nesouhlasil, jsou součástí předmětného Stavebního záměru i další doplňující stavby (opěrné zdi, sjezd do

garáže, chodníky) ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, které se taktéž ve smyslu § 2 odst. 7 citovaného zákona započítávají.

56. **K namítanému nevypořádání se s dílčími tvrzeními Orgánu územního plánování** soud doplňuje, že i Nejvyšší správní soud ve své dřívější judikatuře připustil, že odvolací orgán není povinen vyčerpávajícím způsobem reagovat na námitku, s níž se již dříve vyrovnal prvostupňový správní orgán. Může na argumentaci obsaženou v prvostupňovém rozhodnutí pouze odkázat, popř. ji rozvinout a doplnit o chybějící argumenty. Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014 č. j. 6 As 161/2013 - 25).
57. Lze tedy konstatovat, že i pokud by soud vyhodnotil, že všechny ostatní námitky ve vztahu k tvrzenému nesouladu Stavebního záměru jsou důvodné, závěr KÚKK o jeho nepřípustnosti by byl i nadále věcně správný – s ohledem na nesoulad textové a výkresové části projektové dokumentace není možné jednoznačně prokázat, že Stavební záměr splňuje podmínku výškové hladiny zástavby.
58. **K problematice tzv. doplňkové stavby:** KÚKK dospěl ve svém Závazném stanovisku II. stupně k závěru, že podle ustanovení § 2 odst. 9 stavebního zákona se za vedlejší stavbu souboru staveb rozumí stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zabezpečuje užitelnost stavby hlavní či doplňuje účel užívání stavby hlavní. Též odkázal na § 21 odst. 4 prováděcí vyhlášky, ze kterého vyplývá, že na pozemku lze umístit stavbu související s bydlením či bydlení podmiňující, případně *jednu stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m*. Z předložené dokumentace vyplývá, že doplňková stavba má sloužit k podnikatelské činnosti- k pronájmu, nezabezpečuje tedy užitelnost stavby rodinného domu ani s bydlením (v „hlavním“ rodinném domě nesouvisí a ani ho nepodmiňuje). Stavbou související s bydlením se rozumí pergola, zahradní domek, altán [k tomu srov. např. Metodická pomůcka odboru stavebního řádu MMR s názvem "Pergola, přístřešek", dostupné na PERGOLA, PŘÍSTŘEŠEK. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR - PDF Free Download (docplayer.cz)]. Stavbou podmiňující bydlení se rozumí např. žumpa.
59. Nebylo prokázáno, že by stavba přímo či nepřímo souvisela s rodinným bydlením, tedy doplňková stavba nesplňuje kritéria vedlejší stavby. Jedná se o samostatnou stavbu určenou pro podnikatelskou činnost – ubytovací zařízení ve smyslu § 2 písm. c) prováděcí vyhlášky, která svými rozměry nemůže být součástí pozemku, na kterém je navrhován „rodinný dům“. Umístění doplňkové stavby tedy Územní plán v ploše BI nepřipouští.
60. **K problematice výškové hladiny:** Krajský soud se i na tomto místě ztotožňuje se závěry KÚKK vyslovenými v jeho Závazném stanovisku II. stupně. Územní plán stanoví v ploše BI *výškovou hladinu zástavby do 9,0 m na rostlém (původním) terénu (průnik nejnižšího místa nadzemního podlaží stavebního objektu s rostlým terénem*, nicméně byt textová část předložené dokumentace v bodě B.1.d tvrdí, že je výška 1. NP dodržena, z výkresů není patrný průnik nejnižšího místa nadzemního podlaží stavebního objektu s rostlým terénem, když je Stavební záměr umísťován do výrazně svažitého terénu pozemku, a tedy není zřejmé, jak zpracovatel došel k tvrzenému závěru. Ostatně již Orgán územního

plánování dospěl k závěru, že ve výkresu D8 - ŘEZ A-A není patrný původní rostlý terén. Obecně je povinností žadatele při prokazování souladu stavebních záměrů s případnou prostorou regulací stanovenou v územních plánech v dokumentaci jednoznačně uvést, jak byl stanovený prostorový regulativ naplněn.

V. Závěr a náklady řízení

61. Soud tak neshledal žalobou důvodnou a nad její rámec nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
62. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti a žalobce nebyl v řízení úspěšný, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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.

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.

Hradec Králové 26. října 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu