



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobců: **a) M. V., b) J. V.**, oba zastoupeni JUDr. Janem Vavruškou, advokátem se sídlem Rumjancevova 696/3, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. L. H., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2022, čj. KÚLK 90337/2021 OSŘ, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 26. 9. 2022, čj. 59 A 20/2022-73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **6 728 Kč** k rukám zástupce žalobců JUDr. Jana Vavrušky, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem sporu v dané věci je posouzení souladu stavebního záměru žalobců s územním plánem. Konkrétně se Nejvyšší správní soud zabývá tím, zde lze sporný záměr považovat za garáž, přestože stavba má sloužit i k jiným účelům.

[2] Magistrát města Jablonec nad Nisou, odbor stavební a životního prostředí, stavební úřad, rozhodnutím ze dne 5. 5. 2021, čj. 36374/2021, vydal žalobcům společné povolení, kterým schválil stavební záměr garáže na pozemku parc. č. X v k. ú. B. u J. n. N.

[3] Žalovaný v návaznosti na odvolání (podané mimo jiné osobou zúčastněnou na řízení) toto rozhodnutí v záhlaví označeným rozhodnutím změnil tak, že žádost o vydání společného povolení zamítl. Stavební úřad vycházel v prvostupňovém řízení ze souhlasných závazných stanovisek příslušného úřadu územního plánování a orgánu ochrany přírody a krajiny. Stanovisko k ochraně přírody a krajiny však v odvolacím řízení zrušilo Ministerstvo životního prostředí a stanovisko úřadu územního plánování bylo změněno na nesouhlasné závazným stanoviskem odboru územního plánování žalovaného ze dne 18. 10. 2021, zn. OÚPSŘ 256/2021/OÚP, KULK 68618/2021/OÚP). Žalovaný své rozhodnutí odůvodnil právě tímto nesouhlasným stanoviskem.

[4] Žalobci rozhodnutí žalovaného napadli žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, který toto rozhodnutí výše označeným rozsudkem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud vyšel z toho, že výlučným důvodem změny společného povolení bylo posouzení záměru jako nepřípustného ze strany nadřízeného orgánu územního plánování (žalovaný neměl k dispozici nové nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny), nicméně vyšel právě z nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování s tím, že je-li doloženo nesouhlasné závazné stanovisko, je na místě žádost zamítnout). Soud připomněl, že žalobci požádali o vydání společného povolení záměru garáže se sklepem, přičemž účelem užívání stavby mělo být „*garáž pro automobil ... a sklad*“. Dle projektové dokumentace pro stavbu s názvem „*Garáž se sklepem*“ se má jednat o novou stavbu s účelem užívání „*Garáž pro parkování auta. Půda pro uskladnění zemědělských produktů. Sklep pro uskladnění nářadí*“. Záměr má být umístěn v ploše Z37, tedy v ploše zastavitelné, nicméně s přípustným využitím „*pouze garáž*“. Závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování stojí oproti prvostupňovému závaznému stanovisku na závěru, že nejde o stavbu sloužící bezprostředně pro zajištění hlavního využití vymezené plochy, kterým je pouze garáž, protože část stavby neslouží k parkování nebo odstavení vozidla. Stavba má být převážně užívána k jiným účelům, tedy jde o „smíšený objekt“ s různým způsobem využití.

[5] Krajský soud dospěl k tomu, že pokud nadřízený orgán územního plánování vycházel při posouzení záměru z definice garáže obsažené v normě ČSN (73 60 58), měl určitý prostor pro podřazení stavebního záměru pod tento pojem. Kromě definice garáže jako samostatného objektu, případně odděleného prostoru, jehož účelem je odstavení (parkování) nejvýše 3 vozidel, případně se společným vjezdem, daná norma nestanoví žádné další podmínky, jak má taková garáž vypadat. Podrobnosti neobsahuje ani územní plán. Podle krajského soudu z žádosti o vydání společného povolení a projektové dokumentace vyplývá, že účelem daného záměru má být jednoznačně odstavení, resp. parkování automobilu k objektu bydlení ve vlastnictví žalobců, za současného využití prostoru pod sedlovou střechou k uskladnění zemědělských produktů a sklepa pro uskladnění nářadí. Využití sklepa, který byl architektonicky navržen v důsledku konfigurace terénu, a půdy nad přízemním prostorem pro parkování osobního automobilu, která vznikla pod navrženou sedlovou střechou (s cílem zachovat vazbu na sousední pozemky a v souladu s urbanistickou koncepcí) nepřestává být daný stavební záměr svým účelem garáží. V daném případě se tedy nejedná pouze o formální označení stavby jako garáže ve smyslu rozsudku NSS ze dne 16. 7. 2014, čj. 5 As 161/2012-36, č. 3117/2014 Sb. NSS. Z materiálního hlediska se jedná o stavbu odpovídající deklarované funkci. Závěr o tom, že nejde o garáž, nýbrž o „smíšený objekt“ s různým způsobem využití, nelze učinit na základě prostého porovnání podlahových ploch, které nebudou v navrhovaném objektu využity k parkování,

pokračování

s podlahovou plochou přízemí, bez přihlédnutí ke specifickým okolnostem daného případu, které vedly ke zvolenému architektonickému řešení. Podle soudu tedy přezkumné závazné stanovisko bylo postaveno na nesprávném skutkovém závěru, že stavební záměr není garáží, ale „smíšeným objektem“.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobců

[6] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Zopakoval, že žádost se týká stavby, která je označena jako garáž, má však suterén a podkroví, přičemž parkování vozidla má sloužit pouze prostřední část. Rozhodnutí stěžovatele i odvolací závazné stanovisko vycházelo z rozsudku sp. zn. 5 As 161/2012. Zákon, podzákonné předpisy ani územní plán „garáž“ blíže nedefinují. Stěžovatel se tak přidržel definice „garáže“ dle normy ČSN. Protože dvě třetiny podlahové plochy záměru měly dle projektové dokumentace sloužit k jiným účelům než parkování vozidla, v daném případě se o garáž nejedná a je tudíž nepřipustný pro rozpor s územním plánem.

[7] Stěžovatel nesouhlasí se závěry krajského soudu a zdůrazňuje, není jeho úkolem „vyhledávat prostor“ k tomu, aby byla stavba povolena. Pokud použitá norma (definice) nestanoví žádné další podmínky, nesouhlasí s tím, že je možno garáží nazvat jakoukoliv stavbu, kde alespoň jedna (seběmenší) část slouží k parkování vozidla. I z hlediska prostého jazykového výkladu je garáž stavbou, u níž převážnou většinu podlahové plochy tvoří prostor pro parkování vozidla. Stěžovatel byl ještě benevolentní a za garáž by v souladu s definicí dle ČSN považoval i objekt určený k parkování až 3 vozidel, což však není tento případ. Pokud definice stanoví, že garáž je prostor sloužící k odstavení nebo parkování vozidel, je nutno *a contrario* dovodit, že objekt sloužící (převážně) k jinému účelu garáží není. Stavby pro skladování náradí a zemědělských produktů nejsou v dané ploše dle územního plánu přípustné. Pokud dvě třetiny podlahové plochy mají sloužit jinému účelu, nelze mluvit o garáži, ale o objektu smíšeném. Stěžovatel též upozornil na důsledky přijetí názoru zastávaného krajským soudem do budoucna. V praxi se totiž množí případy umísťování staveb, jejichž skutečný účel je zjevně odlišný od účelu deklarovaného, a to zpravidla právě z důvodu zdánlivého splnění podmínky územního plánu. Přijetí takového výkladu by znamenalo vážné ohrožení nezastavěného území, jehož ochrana je ve veřejném zájmu.

[8] Žalobci se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili s napadeným rozsudkem. Uvedli, že účelu garáže i jejímu začlenění do krajině-kulturního kontextu se podrobně věnovali již v projektové dokumentaci. Upozornili též na nepřipustnost podrobnosti regulace v územních plánech v míře náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. V případě sporného pozemku bylo přijetím územního plánu dosaženo hlavního sledovaného účelu, tedy znemožnění umístění rodinného domu (penzionu či chalupy). Územní plán nicméně nijak neupřesňuje, zda se bude jednat o přízemní garáž s rovnou střechou, garáž s podkrovím (pro uskladnění sena) či garáž, která kvůli specifické terénní konfiguraci využije své základy pro umístění sklepa. Žalobci navíc kladou otázku, zda by byl závěr stěžovatele jiný, pokud by explicitně deklarovali zájem využít pro parkování i suterén. Účel dané plochy plynoucí z územního plánu (a jeho projednání) by měl sloužit jen jako rámcové východisko, nicméně v navazujícím správním řízení je třeba zohlednit konkrétní okolnosti. To není ve stanovisku, na které se stěžovatel odvolává, provedeno vůbec.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Předně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem přezkumu v nynější věci byl pouze výše označený rozsudek krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí stěžovatele. Nemohl se tedy zabývat navazujícím postupem žalovaného v dané věci ani navazující argumentací účastníků. Ta byla předmětem jiného soudního řízení (vedeného u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 As 232/2023).

[13] V nynější věci stěžovatel s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. uplatnil shora reprodukovanou kasační argumentaci. Napadá závěry rozsudku, jimiž se krajský soud vymezil vůči přezkumnému závaznému stanovisku (a na něj navazujícímu rozhodnutí stěžovatele) s tím, že podle krajského soudu na daný stavební záměr nelze pohlížet jako na „smíšený objekt“, ale jako na garáž.

[14] V obecnější rovině považuje Nejvyšší správní soud nejprve za vhodné předeslat, že nesdílí obavy stěžovatele týkající z možného precedenčního významu napadeného rozsudku a hrozby akceptace výkladu zastávaného krajským soudem. Nejvyšší správní soud vnímá roli stěžovatele a jeho význam, pokud jde o jistě žádoucí ochranu veřejného zájmu (tím spíše s přihlédnutím k lokalitě, v níž má být daný záměr umístěn). V této souvislosti však nelze přehlédnout, že krajský zcela jednoznačně a výslovně zdůrazňuje specifické okolnosti daného záměru a jeho podoby (bod 29. napadeného rozsudku), přičemž ani z celkového kontextu rozsudku není zřejmé, že by krajský soud vyjádřil zobecnitelný a komplexní náhled týkající se požadavků na budoucí schvalování stavebních záměrů v dané lokalitě.

[15] Samotné věcné závěry krajského soudu, k nimž dospěl v napadeném rozsudku, jsou postaveny jednoduše řečeno na tom, že s ohledem na specifickou podobu daného záměru (viz výše) nelze vycházet z prostého porovnání podlahových ploch jednotlivých podlaží stavby, ale je třeba přihlížet k jejímu primárnímu účelu. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud s krajským soudem plně ztotožňuje. Odkazuje-li stěžovatel v kasační stížnosti na výše již zmíněný rozsudek sp. zn. 5 As 161/2012, lze k tomu pouze uvést, že napadené závěry krajského soudu s tímto rozsudkem nejsou v rozporu. V odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vymezil při posuzování stavby z hlediska jejího souladu s územně plánovací dokumentací jako rozhodující materiální hledisko. Pokud tedy krajský soud v nynější věci zdůraznil, že účelem posuzovaného záměru má být parkování (odstavení) vozidla za současného dalšího využití prostoru pod sedlovou střechou a sklepa, materiální hledisko tím nijak nepominul, naopak k němu řádně přihlédl. Popřením materiálního hlediska a uvedené judikatury by byla akceptace účelu formálního namísto účelu zastřeného. K tomu však v dané věci nedošlo.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti dále polemizuje s krajským soudem v tom, jak v dané věci aplikovat definici garáže (stěžovatel vychází z již zmíněné definice „jednotlivé garáže“

pokračování

dle ČSN, kterou je *objekt, popř. oddělený prostor, který slouží k odstavení nebo parkování silničních vozidel, má nejvýše 3 stání a může mít jeden společný vjezd*). Podle stěžovatele totiž objekt, který slouží (převážně) k jinému účelu než odstavení (parkování) vozidel, garáží není. Ani v této části však kasační argumentace není důvodná. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje východisko stěžovatele, podle něhož musí být určující převažující účel stavebního záměru. V tomto ohledu je však třeba se ztotožnit s krajským soudem v tom, že pro posouzení přípustnosti záměru z hlediska jeho souladu s územně plánovací dokumentací (viz § 96b odst. 3 stavebního zákona) a pro určení převažujícího účelu stavby nemůže dostačovat prostý matematický výpočet poměru ploch dílčích částí stavby. Naopak je třeba přihlížet též k povaze deklarovaného (a z projektové dokumentace plynoucího) účelu stavby, a to i z hlediska rozlišení účelu primárního (stěžejního) a účelu ze své povahy doplňkového (doplňkových účelů může být u určitého stavebního záměru i více). Ostatně jinak by byl jen obtížně naplnitelný požadavek na materiální hodnocení stavebních záměrů, který plyne z výše citované judikatury. Jistě totiž bude nutno nahlížet jinak na situaci, v níž záměr garáže s přihlédnutím k podobě terénu v daném místě předpokládá kromě odstavení vozidla i využití sklepa a prostoru vzniklého pod sedlovou střechou, a na situaci, v níž by záměr vedle odstavení vozidla předpokládal i další účel, a to buď účel tomu hlavnímu konkurující či dokonce převažující, který by navíc nijak nesouvisel se specifickou situací dané stavby (např. z hlediska konstrukčního či terénního).

[17] V návaznosti na výše uvedené nelze navíc přehlédnout, že argumentace stěžovatele v kasační stížnosti (ani v předchozím průběhu řízení) nesměruje k tomu, že by snad v dané věci primárním účelem sporné stavby mělo být právě skladování náradí či zemědělských produktů (stěžovatel totiž setrvává pouze na zohlednění rozsahu ploch). Takový účel stavebního záměru (skladování) nepochybně může hlavní účel stavby (parkování vozidla) doplňovat, a to aniž by nad primárním účelem převážil. Jak již bylo výše uvedeno, hodnocení účelu dílčích částí stavby a účelu převažujícího (účelu stavby jako celku) bude vždy velmi individuální a bude muset reflektovat specifické okolnosti každé věci. Tak nicméně krajský soud v dané věci postupoval a podobu daného záměru v návaznosti na uplatněné žalobní námitky konkrétně vyhodnotil. Argumentace stěžovatele ve vztahu k účelu stavebního záměru toto odůvodnění krajského soudu nevyvrací. Zbývá dodat, že shora uvedená východiska se týkají pouze posouzení účelu stavebního záměru z hlediska jeho souladu s územně plánovací dokumentací. Jinak řečeno, soudu se v současně fázi řízení nepřisluší jakkoliv vyjadřovat k tomu, zda fakticky bude záměr proveden v souladu s projektovou dokumentací či dokonce jak bude reálně využíván. Pro tyto účely předpokládá stavební zákon jiné nástroje.

[18] Zbývá dodat, že závěry napadeného rozsudku nelze vnímat ani tak (jak se v kasační stížnosti stěžovatel obává), že by mělo být úkolem stěžovatele a dotčeného orgánu na úseku územního plánování vyhledávat prostor pro povolení určité stavby. Část odůvodnění napadeného rozsudku zmiňující „prostor“ stěžovatele pro podřazení daného záměru pod výše uvedenou definici garáže nelze vnímat jinak, než že stavební záměr v dané věci může podle krajského soudu tuto definici naplňovat. Závěry napadeného rozsudku tím rozhodně nejsou v rozporu s úkoly, které stěžovateli zákon svěřuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Žádná z uplatněných kasačních námitek tedy není s ohledem na výše uvedené důvodná, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci byli v řízení úspěšní, a mají proto právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů, které spočívají v odměně advokáta. Žalobcům náleží odměna za poskytnutí jednoho úkonu právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), spočívajícího ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], při sazbě 2 480 Kč za úkon za každého z žalobců [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu]. Pokud jde o náhradu hotových výdajů advokáta, ta je stanovena paušálně v § 13 odst. 3 advokátního tarifu, a to ve výši 300 Kč za úkon právní služby (za každého z žalobců). Jelikož je zástupce žalobců plátcem DPH, zvyšuje se částka o 21% sazbu této daně, tj. o 1 168 Kč. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 6 728 Kč. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěšný nebyl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[21] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení v nyní projednávané věci však žádnou takovou povinnost soud neuložil, ze spisu ostatně není ani zřejmé, že by jí v daném řízení jakékoliv náklady vznikly. Právo na náhradu nákladů řízení proto osoba zúčastněná nemá.

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

V Brně 31. ledna 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu