



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **obec Tuchlovice**, se sídlem U Staré školy 83, Tuchlovice, zastoupené Mgr. Veronikou Zelenkovou, advokátkou, se sídlem Bozděchova 1840/7, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2022, č. j. 003951/2022/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2024, č. j. 43 A 23/2022 - 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Žalobkyně se domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Stochov (dále jen „stavební úřad“) ze dne 21. 7. 2021, č. j. MESV 1621/2021/Zí (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad podle § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) stavebníkovi dodatečně povolil stavbu specifikovanou jako „*stavební úpravy objektu č. p. 102 Srby pro změnu v užívání původně využívaného objektu jako škola na bytový dům*“, nacházející se na pozemku p. č. 117 v k. ú. Srby u Tuchlovic.

[2] Stavební úřad zjistil, že stavebník prováděl rekonstrukci budovy č. p. 102 v obci Tuchlovice, v místní části Srby, bez rozhodnutí stavebního úřadu. Proto zahájil řízení o odstranění stavby (nepovolených stavebních úprav dokončené stavby – budovy) dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Poté, co stavebník požádal o dodatečné povolení stavby, stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil a vedl řízení o dodatečném povolení stavby.

[3] Mezi podklady řízení o dodatečném povolení stavby bylo mj. stanovisko Magistrátu města Kladna, oddělení architektury, územního plánování a rozvoje města (dále jen „orgán územního plánování“). Orgán územního plánování v něm vyhodnotil stavebníkem prováděný stavební záměr z hlediska územního plánu žalobkyně jako přípustný, a to za podmínky, že si objekt po změnách zachová stávající charakteristické prvky fasády a že řešení fasády bude konzultováno s orgánem územního plánování.

[4] Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad úpravy budovy dodatečně povolil a stanovil podmínky pro dokončení stavby. Proti tomu podala žalobkyně odvolání, a to pro rozpor stavebních úprav budovy s jejím územním plánem. Územní plán obce Tuchlovice zahrnuje ochranu základních hodnot území obce, a to ochranu staveb, které představují „architektonické dědictví obce“ a které jsou lokálně hodnotnými historickými stavbami. Mezi nimi je právě i budova č. p. 102. Žalobkyně byla přesvědčena, že záměr stavebníka je v rozporu s požadavkem územního plánu na zachování koncepce stavebně technického řešení stavby, a to především kvůli nástavbě 3. NP s terasou po celém obvodu stavby, kvůli níž dojde k demontáži stávajícího krovu střechy. Změní se tvar střechy, sklon, skladba i druh střešní krytiny. Jedná se o zcela jiné stavebně konstrukční řešení spočívající – zjednodušeně řečeno – v nástavbě „bungalovu“ na 2. NP, čímž dochází ke znehodnocení územním plánem chráněné architektonické hodnoty původní stavby. Kromě toho je záměr v rozporu s požadavkem na zachování členění a prvků fasády. Z projektové dokumentace vyplývá, že původní členění fasády i její charakteristické prvky zcela zaniknou. Žalobkyně dále upozorňovala na podmínku územního plánu, který ve vztahu k ploše SC1 stanoví, že bydlení je možné pouze formou domova pro seniory nebo jako startovací byty o ploše do 50 m². Tato velikost může být překročena pouze v případě zachování modulace konstrukčního systému a okenních otvorů stávajícího objektu. V nynějším případě nejenom, že byty přesahují stanovenou plochu více než dvojnásobně (byt v nově vybudovaném 3. NP má užitnou plochu dokonce 435,6 m²), ale též nebyla splněna podmínka zachování modulace konstrukčního systému a okenních otvorů.

[5] Žalovaný (nadřízený orgán územního plánování) závazné stanovisko orgánu územního plánování potvrdil. Uvedl, že v závazném stanovisku neshledal vady, které by odůvodňovaly jeho zrušení nebo změnu.

[6] Krajský soud zhodnotil, zda v řízení o dodatečném povolení stavby měl být řešen rovněž okruh otázek náležejících do územního řízení, a tedy zda v řízení připadalo v úvahu účastenství osob dle § 85 stavebního zákona. Pokud by v řízení o dodatečném povolení stavby bylo posuzováno rovněž umístění stavby, žalobkyně jako obec, na jejímž území se budova nachází, by v řízení nejednala jen z titulu svých vlastnických práv, nýbrž rovněž z pozice územního samosprávného celku a v souladu s § 89 odst. 4 větou první stavebního zákona by byla oprávněna v řízení hájit místní zájmy a zájmy svých občanů.

pokračování

[7] Před zodpovězením výše uvedené otázky považoval krajský soud za nutné vyjasnit, jaký charakter měla změna stavby, kterou stavebník provedl, a připomenul v této souvislosti některá související ustanovení stavebního zákona. Žalobkyně totiž tvrdila, že změna budovy č. p. 102 nepředstavovala pouze stavební úpravy, nýbrž také (v rozsahu vybudovaného 3. NP) nástavbu. Při svých úvahách v této otázce krajský soud vycházel ze závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011 - 97, rozsudek ze dne 12. 2. 2014, č. j. 9 As 116/2014 - 31) a konstatoval, že vybudované 3. NP se „nevejde“ do původních obalových ploch stavby, neboť na místě zobrazeném v pravém horním rohu příčných řezů střecha tuto „virtuální síť“ obepínající původní střešní konstrukce stavby překračuje, a to s ohledem na měřítko výkresů o cca 50 – 100 cm. Ve smyslu výše citované judikatury se tedy u změn 3. NP budovy č. p. 102 dle krajského soudu jedná o nástavbu původní stavby ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona.

[8] Z výše uvedeného závěru pak podle krajského soudu plyne, že žalobkyni účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby z titulu § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona svědčilo, nicméně pouze ve vztahu k té části změny stavby, která představuje nástavbu.

[9] Krajský soud přisvědčil žalobkyni, že napadené rozhodnutí nedává dostatečnou odpověď na to, zda je nástavba z hlediska platného územního plánu přípustná. V odvolání žalobkyně uvedla, že změna č. 1 územního plánu posílila „ochranu charakteristických staveb, které představují základní identifikaci obce Tuchlovice.“ Mezi nimi je i tzv. stará škola v Srbech, tedy budova č. p. 102 v místní části Srby. Uvedená ochrana se v územním plánu vymezuje požadavkem na zachování koncepce stavebně technického řešení. Závazná stanoviska orgánů územního plánování však podle krajského soudu neposkytují odpověď na otázku, zda provedením nástavby ve 3. NP došlo k zachování koncepce stavebně technického řešení dotčené stavby či nikoli. Nadřízený orgán územního plánování se pak v potvrzení závazného stanoviska omezil na stručné konstatování, že okolní zástavba je pestrá, představuje starší stavby i novostavby, s valbovými a sedlovými střechami různých sklonů, barev a materiálů, některé z nich jsou zateplené, nacházejí se zde patrové domy, ale i bungalovy. Na základě tohoto lze dle nadřízeného orgánu územního plánování konstatovat, že provedené změny budovy č. p. 102 respektují charakter zástavby a hodnoty území z hlediska tvaru a sklonu střech, materiálů na opláštění staveb. Otázku, zda nástavba vyhovuje i specifické podmínce stanovené pro „charakteristické stavby představující základní identifikaci obce Tuchlovice“, však správní orgány dle soudu výše uvedenou argumentací nezodpověděly, proto krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

[10] Pokud jde o námitku, že „byt správce“ ve 3. NP mnohonásobně přesahuje výměru 50 m² stanovenou územním plánem, dospěl krajský soud k závěru, že napadené rozhodnutí a potvrzující závazné stanovisko jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Podstatné je dle soudu posouzení splnění podmínky přípustnosti překročení výměry, tj. splnění podmínky zachování modulace konstrukčního systému a okenních otvorů stávajícího objektu. Správní orgány však toto posouzení neprovedly v celém rozsahu změn stavby (včetně nástavby 3. NP). V rozsahu, ve kterém se správní orgány námitkou zabývaly (stavební úpravy 1. NP a 2. NP), pal vycházely z předpokladů, které jsou rozporu se skutkovým stavem. Potvrzující závazné stanovisko uvedlo, že se modulace v 1. NP a 2.

NP nemění, nezhodnotilo však pro „byt správce“ daleko podstatnější stav 3. NP, u kterého je z projektové dokumentace zjevné, že se modulace konstrukčního systému a okenních otvorů mění zcela zásadně, neboť dochází k úplně jinému řešení zastřešení a oken (nutno ovšem dodat, že ze správního spisu je navíc bezpečně patrné, že se některé stavební otvory v nižších podlažích zvětšily a některé jsou naopak částečně zazděny, a proto jsou i závěry ohledně 1. NP a 2. NP zjevně nesprávné).

[11] Krajský soud tedy rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[12] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Založil ji na důvodech, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] Má za to, že obec, potažmo i správní orgány, mohou do práv stavebníků skrze územně plánovací dokumentaci zasahovat pouze tak, jak jim dovoluje zákon. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona pak územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu. Územní plán obce Tuchlovice ani jeho změna č. 1 však nebyly pořízeny s prvky regulačního plánu. Přesto však územně plánovací dokumentace tyto prvky obsahuje. Úřad územního plánování prvního stupně pak vtělil do závazného stanoviska podmínku, že je nutné zachovat stávající charakteristické rysy fasády objektu č.p.102 pro změnu v užívání původně využívaného objektu jako škola na bytový dům, s tím, že řešení fasády bude konzultováno s úřadem územního plánování, což stěžovatel potvrdil. Tato podmínka označená pod číslem 14. se stala součástí výroku rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 21. 7. 2021. To stěžovatel považoval za dostačující hájení smyslu změny č. 1 územního plánu. Soudem považované nesprávnosti výše uvedeného závazného stanoviska v částech, které nemohou být s ohledem na zákonnou podrobnost územně plánovací dokumentace její součástí, jsou proto podle stěžovatele ryze formalistická. Požadavky v územně plánovací dokumentaci, které odpovídají úrovni podrobnosti regulačního plánu, totiž nejsou závaznou součástí této dokumentace. Volba stavebně konstrukčního řešení, použitých materiálů střechy či jejího sklonu tedy dle výše uvedených principů smysl územního plánu a jím chráněné architektonické hodnoty nemohly narušit, neboť jde o jiná měřítka problematiky.

[14] K určení výměry a počtu bytových jednotek v objektu čp. 102, stěžovatel namítl, že rovněž tato regulace nespadá do podrobnosti územního plánu. Z analogie rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, čj. 55 A 35/2022 - 91 vyplývá, že regulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě překračuje svojí podrobností rámec pro obsah územního plánu stanovený v § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.

[15] V další námitce stěžovatel uvedl, že nesouhlasí s právním hodnocením dodatečně povolovaného záměru ze strany krajského soudu jako nástavby. Již samotná definice pojmu

pokračování

nástavba předpokládá, že u stavebního objektu dojde k nárůstu výšky. Soudem odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011 - 97, a ze dne 12. 2. 2014, č. j. 9 As 116/2014 - 31 popisují dle stěžovatele diametrálně odlišnou situaci od nynějšího záměru, v níž jak v případě prvním, tak v případě druhém došlo k objektivnímu navýšení římsy budovy (či atiky) ať v místě fasádního pláště či k navýšení římsy nad stávající terasou přidáním pultového vikýře. K takové viditelné změně však v posuzovaném případě nedochází.

[16] K procesním pochybením shledaným krajským soudem stěžovatel namítl, že výklad předložený krajským soudem k možnosti nařídit vstup do stavby i pro žalobkyni postupem podle § 172 odst. 5 stavebního zákona, považuje za mylný. Soud dle stěžovatele opominul, že toto ustanovení upravuje možnost vstupu na pozemky a do staveb pouze pro pověřené zaměstnance stavebního úřadu a orgánu územního plánování a orgánu obce, pokud plní úkoly podle stavebního zákona, není však prostředkem, jak zajistit vstup do stavby či obydlí pro jakoukoliv osobu v rámci ústního jednání a ohledání na místě stavby.

[17] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost **není** důvodná.

[20] Kasační námitku spočívající v tom, že územně plánovací dokumentace žalované obsahuje prvky regulačního plánu, a tedy nebylo na místě k nim přihlédnout, protože má být závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska formalistický, považuje kasační soud za poměrně nekonkrétní, neboť stěžovatel neuvádí, jaké prvky z územně plánovací dokumentace považuje za prvky přesahující rámec územního plánu. Z kontextu námítky však lze dovodit, že je to nesouhlas žalobkyně s nynějším provedením nástavby v 3.NP budovy č. p. 102, co stěžovatel považuje za požadavek na (konkrétní) stavebně technické řešení, konstrukční řešení, sklony a materiály střešní konstrukce, což jsou dle stěžovatele prvky náležející do regulačního plánu.

[21] Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že z územního plánu ani ze žaloby žádný takovýto konkrétní požadavek nevyplývá.

[22] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona *Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

[23] V textové části 1 b) Územního plánu obce Tuchlovice ve znění Změny č. 1 se na str. 4 uvádí: „Změna č.1 ÚP Tuchlovice posiluje ochranu charakteristických staveb, které představují základní identifikaci obce Tuchlovice: bývalá budova školy v Tuchlovicích, tzv. Stará škola (č.p.246 na pozemku 5/1 k.ú. Tuchlovice), škola v Srbech (č.p. 102 na pozemku p.č. 117 k.ú. Srby u Tuchlovic), a fara v Tuchlovicích (č.p. 59 na pozemku p.č. 785 k.ú. Tuchlovice) včetně doplňkových konstrukcí a staveb na pozemku fary (pozemky 785 a 786 k.ú. Tuchlovice). Ochrana hodnot území obce se vymezuje požadavkem na zachování koncepce stavebně technického řešení, členění a prvků fasády těchto objektů.“

[24] Územní plán obce Tuchlovice tedy zajišťuje ochranu hodnot území obce požadavkem na zachování koncepce stavebně technického řešení, členění a prvků fasády určitých zvláště vybraných objektů, kterým je i budova č. p. 102. V tom Nejvyšší správní soud spatřuje stanovení ochrany hodnot území obce, což dle výše citovaného ustanovení stavebního zákona územnímu plánu náleží. Zároveň jde z tohoto požadavku podle kasačního soudu shledat zjevný zvýšený zájem obce na ochraně hodnot spočívajících právě ve stávajícím rázu zástavby obce.

[25] Žalobkyně k tomu tvrdí, že navrhovaná nástavba 3.NP budovy č. p. 102 mění tvar střechy, sklon, skladbu i druh střešní krytiny. To ve výsledku vytváří zcela jiné stavebně konstrukční řešení. Žalobkyně tedy nepožaduje určitou podobu stavebně technického řešení, pouze upozorňuje na skutečnost, že u budovy vznikne navrhovanými úpravami stavebně konstrukční řešení zcela jiné oproti podobě stávající, a tedy nerespektující zachování koncepce (stávajícího) stavebně technického řešení daného objektu. Tím vzniká nesoulad s územním plánem obce. Na tuto otázku pak závazné stanovisko orgánu územního plánování skutečně neodpovídá, jestliže stanovilo pouze podmínku týkající se vzhledu fasády a nikterak se nevypořádalo s tím, jak ochranu hodnot území ovlivní navržená podoba 3.NP budovy. Odpověď nepřináší ani potvrzení závazného stanoviska žalovaným, které obsahuje pouze obecný popis charakteru okolní zástavby, z něhož je bez bližšího zdůvodnění dovozen soulad navrženého stavebně technického řešení budovy č. p. 102 s hodnotami chráněnými územním plánem. Kasační soud proto přisvědčuje krajskému soudu v tom, že závazné stanovisko žalovaného je v tomto ohledu nepřezkoumatelné. Kasační námitka není důvodná.

[26] Pokud jde o druhou kasační námitku, tedy, že regulace plochy bytových jednotek v budově č. p. 102 nespadá do územního plánu, kasační soud připomíná, že stěžovatel v napadeném závazném stanovisku tuto podmínku územního plánu sám aproboval; v odůvodnění totiž uvedl: *Modulace je zachována v 1. a 2.NP, proto se krajský úřad domnívá, že je možné překročit územním plánem předepsanou výměru bytů. Územní plán nestanovuje o kolik je ji možno překročit, ale že je ji možno překročit, což záměr činí.* V takovém případě však měl, jak ostatně uvedl krajský soud, vyhodnotit zachování modulace řádně i se zohledněním navrhované změny 3.NP (a zároveň faktického stavu 1. a 2. NP). Jestliže tak neučinil, Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu, že i v tomto je napadené stanovisko nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato kasační námitka proto také není důvodná.

[27] Při posouzení kasační námitky spočívající v tom, že se stěžovatel neztotožňuje s posouzením úpravy 3. NP jako nástavbou neshledal kasační soud důvod odchýlit

pokračování

se od hodnocení, které podrobně učinil krajský soud jakož ani od své stávající, krajským soudem rovněž citované, judikatury, tedy rozsudků ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011 - 97 a ze dne 12. 2. 2014, č. j. 9 As 116/2014 - 31. Z nich zejména plyne, že není rozhodné, zda je výškové překročení „obalové křivky budovy“ ze subjektivního hlediska marginální či zda je vnímatelné; pokud se některá ze svrchních obalových ploch stavby objektivně zvýší, je nutno považovat takový záměr za nástavbu. Tato kasační námitka tedy rovněž není důvodná.

[28] Konečně ani poslední kasační námitku nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou. Jak je z bodu 42 odůvodnění napadeného rozsudku zjevné, soud uvedl, že „*minimálně úřední osoby měly v daném případě prohlídku provést*“, z čehož plyne, že si soud byl stěžovatelem namítané zákonné regulace vědom. Zároveň kasační soud dodává, že účast žalobkyně tím není automaticky vyloučena, pouze je vázána na souhlas vlastníka budovy (účastníka řízení).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyni pak v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly, jelikož v řízení o kasační stížnosti neučinila prostřednictvím svého zástupce žádný úkon, za který by jí náhrada nákladů řízení náležela.

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

V Brně dne 21. května 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu