



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Miroslava Makajeva a soudců Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové a Mgr. Petra Nitky ve věci

žalobkyně: **BYTY JESENICE-MLADÍKOV, s.r.o.**
sídlem Nákupní 1127, 252 42 Jesenice
zastoupena advokátem JUDr. Kristiánem Lékem
sídlem Seifertova 2919/12, 130 00 Praha

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha

za účasti: **město Jesenice**
sídlem Budějovická 303, 252 42 Jesenice
zastoupeno advokátem Mgr. Martinem Žákem
sídlem Šlikova 550/6, 169 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2023, č. j. 050134/2023/KUSK

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Žalobkyně se 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.“) domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Jílové u Prahy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 5. 2022, č. j. MJuP/04172/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a to tak, že žalovaný podle § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) stavbu nazvanou „*Bytový a komerční komplex Jesenice – Mladíkov VII – objekt SO10 Jesenice – Mladíkov na pozemku parc. č. XA, XB, XC, XD, XE v k. ú. X*“ (dále jen „stavba“, nebo „stavební záměr“) dodatečně nepovolil a žádost o dodatečné povolení zamítl.
2. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci odvolacího řízení, které bylo zahájeno k odvolání třetích osob. Napadené rozhodnutí vychází především ze změny závazného stanoviska vydané nadřízeným orgánem územního plánování dne 6. 9. 2022 pod č. j. 111774/2022/KUSK, kterým změnil podle ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu závazné stanovisko Městského úřadu Černošice ze dne 10. 1. 2022, č. j.: MUCE 229110/2021 OUP, tak, že posoudil stavební záměr jako nepřípustný, přičemž jeho závěry citoval žalovaný v napadeném rozhodnutí. Nadřízený orgán územního plánování uvedl následující rozhodná zjištění: i) účel záměru vyhovuje funkční ploše SC, jedná se o bytový dům a bydlení patří v této funkční ploše k základnímu funkčnímu využití (přednostně však v polyfunkčních objektech); ii) oproti územnímu rozhodnutí, které povolovalo plochu objektu 30 x 30 m byl rozšířen půdorys objektu na 30,3 m x 30 m, takže zastavěná plocha je 909 m². Oproti původnímu územnímu rozhodnutí došlo ke změně v podzemní části stavby, změnil se vjezd do parkovacích míst a umístění vjezdové rampy do prostor parkingu a vjezdové a výjezdové rampy, byla doplněna zpevněná nezastřešená plocha jako vjezd do podzemního podlaží garáží a částečně zastřešen prostor mezi budovou SO10 a SO9; iii) celková výměra parc. č. XA, XB, XC, XD je 1 703 m². Splnění podílu zastavění není v předložené dokumentaci řádně a zejména přezkoumatelně doloženo, takže záměr nelze správně posoudit. Pouze podíl půdorysu záměru (909 m²) a celkové výměry parcel činí 53,3 %, takže již v této chvíli je záměr v rozporu s výše uvedeným regulativem územního plánu Jesenice (dále jen „územní plán“); iv) územní plán předepisuje, že minimálně 30 % plochy pozemku bude použito pro zeleň. K posouzení tohoto regulativu nejsou doloženy správné podklady, ale na základě čtverečkové metody lze odhadnout, že ploch zeleně je max. cca 23 %, což je opět v rozporu s regulativem územního plánu; v) územní plán povoluje maximální výšku budov 12 m, územně plánovací praxe předpokládá od nivelity původního terénu v místě stavby, což potvrzuje i článek 27 bod 16 územního plánu. V kapitole 5 Technické zprávy je uvedeno, že výška budovy je v nadzemní části 12,3 m. Z výkresu č. 8 řezu A 3 lze tento údaj potvrdit ($3 \times 2\,940 + 2\,650 + 800 \text{ m} = 12,27 \text{ m}$).
3. Žalobkyně především namítá, že je pro ni napadené rozhodnutí zcela překvapivé a zasahuje do jejího legitimního očekávání, že bude moci rozestavěnou stavbu řádně a včas dle povolení, a především smluv s klienty a úvěrující bankou, dokončit.
4. Prvně namítla nepřezkoumatelnost a věcnou nesprávnost změnového závazného stanoviska vydaného nadřízeným orgánem územního plánování. Soulad stavby s územním plánem ve

smyslu § 96b stavebního zákona posoudil Městský úřad Černošice a vydal souhlasné stanovisko bez podmínek dne 10. 1. 2022, č. j.: MUCE 229110/2021 OUP. Změna závazného stanoviska nadřízeným orgánem územního plánování neobsahuje dostatečné odůvodnění a je tedy z tohoto důvodu v rozporu s ustanovením § 149 odst. 2 správního řádu. Nadřízený orgán územního plánování tak učinil 13 let po vydání původního stavebního povolení a poté, co žalobkyně dovedla projekt do vysokého stadia rozestavěnosti. Žalobkyně namítá, že změna závazného stanoviska má zásadní vady. Uvádí, že výška a další rozměry objektu jsou stanoveny dle vytýčení založených ve spisu, které je směrodatné pro zaměření stavby. Odstupy staveb splňují požadavek § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Stavbu lze považovat za stavbu v proluce, mezi objektem SO09 na jedné straně a zástavbou na straně druhé. Odstupy splňují požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany vod, památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence havárií, požadavky na osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Žalovaný v tomto případě záměr sám neposoudil, pouze odkázal na změnu stanoviska. Žalobkyně je přesvědčena, že změna stanoviska je nezákonná a nesprávná. Nadřízený orgán územního plánování se nedostatečně vypořádal se všemi podklady původního stanoviska a změnu nedostatečně odůvodnil. Pokud jde o velikost dotčeného území, pak je třeba uvedení výměry chápat jako orientační, kdy pro zastavěnost a zastavitelnost je třeba vycházet z průběhu vlastnických hranic dotčených pozemků v terénu. Žalobkyně vytýká nadřízenému orgánu územního plánování, že při výměře zastavěné plochy vyšel pouze z pozemků, na kterých stojí budova SO10, když správně měl vycházet z plochy pozemků dle původního územního rozhodnutí. V územním rozhodnutí jsou specifikovány všechny pozemky dotčené stavebním záměrem. Skutečná výměra těchto pozemků po digitalizaci činí 23 731 m². Tato výměra se týká pozemků dotčených výstavbou dle stavebního povolení vydaného dne 4. 5. 2009 Obecním úřadem Jesenice, které je stále platné a účinné, přičemž se jednalo o komplex deseti budov. Nadřízený orgán územního plánování však ve změně závazného stanoviska počítal s výměrou stavebních pozemků pouze o rozloze 1703 m². Žalobkyně tvrdí, že tento výpočet je chybný z tří důvodů: i) neodpovídá rozloze pozemků původního územního rozhodnutí po digitalizaci, ii) počítá výměru pouze z výměry parcel, na kterých je umístěna budova SO10 (s výjimkou parc. č. XE), iii) nezapočítává pozemek parc. č. XE). Žalobkyně má dále za to, že i za situace, kdy akceptuje právní závěr nadřízeného orgánu územního plánování, tak je tento závěr nepřezkoumatelný, neboť ze změny závazného stanoviska není zřejmé, z jakého zdroje nadřízený orgán územního plánování čerpal údaje o rozměrech předmětné stavby SO10, přičemž zjevně opomenul podklady, které žalobkyně přiložila ke svému podání ze dne 3. 10. 2022. Dále žalovaný nesprávně stanovil výšku budovy SO10 na 12,3 m, neboť provedl nesprávný výpočet, který nemá oporu v technické dokumentaci; výška budovy nepřekračuje požadovaných 12 m. Výpočet žalovaného, který vychází z výkresu č. 8 je chybný, neboť kóta 800 mm je kóta kružnice sklopeného řezu a nikterak nesouvisí s výškou budovy SO10, ale vedlejší budovy SO9. Správný výpočet má být 2 650 mm + 290 mm + 2 650 mm + 290 mm + 2 650 mm + 290 mm + 2 650 mm + 290 mm + nadezdívka (cca 250 mm). Žalobkyně odkazuje na výkres č. 7, ze kterého je lépe patrné, jaký výpočet je správný.

5. Druhou žalobní námitku žalobkyně směřuje vůči absenci právního posouzení souladnosti či rozporu stavby s vyhláškou č. 501/2006 Sb., vyhláškou č. 268/2009 Sb. a územním plánem, protože je napadené rozhodnutí v rozporu s § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu a § 68 odst. 3 správního řádu. Sami odvolatelé poukazovali na § 129 odst. 3 stavebního zákona

a žalobkyně má za to, že odvolatelé neprokázali, proč by měla být stavba s výše uvedenými dokumenty v rozporu a proč ji tedy není možné dodatečně povolit.

6. Třetí žalobní námitkou žalobkyně poukazuje na to, že se žalovaný nevypořádal ani s námitkou odvolatelů, kteří namítali, že projektová dokumentace vypracována 11/2021 a autorizována arch. Ivo Virtem hrubě nesplňuje podmínky vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb. Žalobkyně s tímto názorem odvolatelů nesouhlasí.
7. Čtvrtou námitkou žalobkyně brojí proti postupu žalovaného, který se nesprávně vypořádal s námitkami odvolatelů souvisejícími s první žalobní námitkou.
8. Pátou žalobní námitkou žalobkyně napadá procesní postup žalovaného, který podle § 90 odst. 1 písm. c) a rozhodnutí sám změnil, čímž žalobkyni upřel možnost se proti nevydání dodatečného povolení stavby bránit v odvolacím řízení.
9. Šestou žalobní námitkou žalobkyně toliko obecně odkazuje na rozpor napadeného rozhodnutí s § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu, neboť žalovaný nezjistil veškeré rozhodné okolnosti dostatečně.
10. Sedmá žalobní námitka je založena na výtce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodu, přičemž žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301.
11. Osmou žalobní námitkou se žalobkyně dovolává dobré víry, kterou při realizaci stavby měla, jelikož žalobkyně záměr realizovala na základě platného stavebního povolení. Nadto v bezprostředním okolí bylo v uplynulém desetiletí realizováno devět stavebně takřka totožných staveb („kostek“ o rozměrech 30 x 30 metrů).
12. Poslední, devátou námitkou žalobkyně namítá podjatost úředních osob žalovaného. Žalobkyně odkazuje na článek „*Developer staví bytový komplex bez povolení i souhlasu sousedů. Úřady jsou bezmocné*“ ze dne 24. 9. 2021 (viz. www.seznamzpravy.cz). V této reportáži uvádí vedoucí stavebního úřadu Středočeského kraje L. H., že jde o „*nepovolenou stavbu*“ a že je „*prováděna v rozporu s původním povolením čili načerno*“. Přitom v tu dobu ještě ani nebylo rozhodnuto o tom, který stavební úřad bude o věci nakonec rozhodovat. Žalobkyně připomíná, že stavební úřad v Jílovém u Prahy dodatečné povolení dne 9. 5. 2022 vydal. Toto rozhodnutí bylo až následně změněno napadeným rozhodnutím. Podle žalobkyně však o tomto bylo *de facto* rozhodnuto dopředu, neboť vedoucí stavebního úřadu již v létě 2021 deklarovala, že z pohledu úřadu jde o *černou stavbu*. V tom okamžiku navíc ani neexistovalo stanovisko o údajném rozporu s územně plánovací dokumentací.
13. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že s podanou žalobou nesouhlasí a zopakoval závěry z napadeného rozhodnutí, na kterých setrval. Zdůraznil, že především vycházel ze změněného závazného stanoviska dne 6. 9. 2022, č. j. 111774/2022/KUSK. Doplnil, že tímto závazným stanoviskem se zabývalo rovněž Ministerstvo pro místní rozvoj, které vydalo sdělení k podnětu žalobkyně dne 8. 3. 2023, č. j. MMR-32955/2023-81, ze kterého plyne, že Ministerstvo pro místní rozvoj podnětu žalobkyně nevyhovělo.
14. Žalobkyně ve své replice ze dne 6. 10. 2023 zopakovala žalobní argumentaci, a nad rámec zdůraznila, že změna závazného stanoviska byla vydána samotným žalovaným a žalovaný byl proto při vydání napadeného rozhodnutí vázán svým rozhodnutím, protože jsou nestrannost a nepředpojatost žalovaného zpochybněny. Rovněž doplnila, že pokud žalovaný při stanovení výšky budovy vycházel z kóty 800 mm, učinil tak neprávne, když tato kóta souvisí s kružnicí sklopeného řezu a nesouvisí s výškou budovy.

15. Osoba zúčastněná na řízení se ve věci nevyjádřila a ani jednání před soudem se neúčastnila.
16. Při jednání před soudem dne 8. 3. 2024 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích.

Skutková zjištění plynoucí z obsahu správního spisu

17. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
18. Rozhodnutím Obecního úřadu Jesenice ze dne 29. 1. 2009, č. j. SÚ/UR143-2098/8/Hš – 3, bylo rozhodnuto o umístění stavby „*Bytový a komerční komplex Jesenice – Mladíkov VII*“ na pozemcích parc. č. XA, XB,, XC, XD, XF, XH, XE), XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP v k. ú. X, kdy se jednalo o devět bytových domů (SO01 – SO09) a administrativní budovu (SO10). Budova SO10 je v tomto rozhodnutí pospána jako pětipodlažní objekt (s jedním podzemním a čtyřmi nadzemními podlažími) čtvercového půdorysu o rozměrech 30 x 30 m, zastřešen plochou střechou s maximální výškou budovy 12 m od průměru rostlého terénu. V bodu 9. je dále uvedeno, že celková výměra pozemku je 17 922 m², zastavěná plocha stavebního pozemku bude 6775 m², tj. 37,8 % výměry stavebního pozemku, zpevněné plochy stavebního pozemku budou 1600 m², plocha zeleně bude 8265 m² (4485 m² na rostlém terénu + 3 780 m² na střešních terasách), koeficient zeleně bude 46,1 %.
19. Rozhodnutím Obecního úřadu Jesenice ze dne 4. 5. 2009, č. j. SÚ/S009-0354/9/Hš – 2, bylo vydáno stavební povolení „*Bytový a komerční komplex Jesenice – Mladíkov VII (9 bytových domů, administrativní budova)*“ na pozemcích parc. č. XA, XB,, XC, XD, XF, XH, XE), XCH, XI, XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP v k. ú. X.
20. Dne 8. 9. 2021 podala žalobkyně žádost o dodatečné povolení stavby na pozemcích parc. č. XA, XB,, XC a XD v k. ú. X. Dne 10. 1. 2022 vydal Městský úřad Černošice závazné stanovisko souhlasné a bez podmínek k záměru dodatečného stavebního povolení bytového domu SO10 Jesenice - Mladíkov na pozemcích parc. č. XA, XB,, XC a XD v k. ú. X.
21. Správní spis též obsahuje projektovou dokumentaci DSP ze dne 21. 11. 2021 vyhotovenou Ing. arch. Virtrem.
22. Dne 9. 5. 2022 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým bylo vydáno podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona vydáno dodatečné stavební povolení na stavbu „*Bytový a komerční komplex Jesenice - Mladíkov VII - objekt SO10 Jesenice - Mladíkov*“ na pozemcích parc. č. XA, XB,, XC, XD a XE) v k. ú. X.
23. Proti prvostupňovému rozhodnutí byla podána řada odvolání (dne 8. 6. 2022 Společenství vlastníků domu Cedrová X, dne 8. 6. 2022 MUDr. M. F., dne 9. 6. 2022 R. J., dne 9. 6. 2022 E. J., dne 8. 6. 2022 Bc. E. K., dne 9. 6. 2022 R. L., dne 8. 6. 2022 DiS. M. K., dne 8. 6. 2022 K. K., dne 10. 6. 2022 M. H., a dne 9. 6. 2022 společnost SIMPLIFY IT, s.r.o.).
24. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že stavbu nepovolil, přičemž vycházel ze závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, které je rovněž součástí spisového materiálu. Součástí správního spisu je též přípis ze dne 27. 2. 2023, č. j. 030538/2023/KUSK, kterým je účastníkům dána možnost podle § 36 odst. 3 správního řádu se vyjádřit k podkladům rozhodnutí.
25. Soud dále doplňuje, že dne 14. 10. 2020 bylo k žádosti žalobkyně zahájeno řízení o změně stavby před dokončením podle § 118 stavebního zákona. Dne 14. 12. 2020 pak stavební úřad vydal rozhodnutí č. j. MěÚJ/14005/2020/Tu, které podle vyznačené doložky mělo nabýt právní moci téhož dne, jelikož všichni účastníci řízení, s nimiž bylo jednáno, se téhož dne

vzdali práva odvolání. Avšak dané rozhodnutí bylo zrušeno a řízení zastaveno rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 6. 2021, č. j. 080936/2021/KUSK. Proti rozhodnutí ze dne 28. 6. 2021 podala žalobkyně žalobu, kterou zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 26. 4. 2022, č. j. 59 A 31/2021-105. Tento rozsudek však Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně zrušil rozsudkem ze dne 27. 9. 2022, č. j. 6 As 115/2022-33. Současně zrušil i rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2021 a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalovaný nově rozhodl dne 4. 1. 2023 rozhodnutím č. j. 140747/2022/KUSK, kterým věcně rozhodl shodně jako v prvním rozhodnutí a rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a řízení zastavil. Proti rozhodnutí ze dne 4. 1. 2023 podala žalobkyně žalobu, kterou zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 28. 2. 2024, č. j. 54 A 20/2023-110.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

26. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí 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 je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

Posouzení žaloby soudem

27. Podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území.
28. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově porízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.
29. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
30. Podle § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.
31. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a

jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Podle odst. 6 tohoto ustanovení platí, že bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Podle odst. 7 tohoto ustanovení platí, že pokud 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. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

32. První žalobní námitka směřuje především k otázce přezkoumatelnosti a zákonnosti závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování, neboť toto bylo podkladovým aktem pro napadené rozhodnutí. Dle žalobkyně se žalovaný nedostatečně vypořádal se všemi podklady uvedeného původního závazného stanoviska a změnu závazného stanoviska nedostatečně odůvodnil, když se nevyjádřil k některým podkladům a vyjádřením, které jsou ve spisech týkající se předmětné věci k dispozici, a které mají na obsah změny závazného stanoviska významný vliv. K možnosti přezkumu závazných stanovisek správními soudy lze odkázat na závěry rozsudku ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, kde Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*k tomu je třeba dodat, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127, či též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113) a ve správním soudnictví je proto lze přezkoumat postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt. Je tudíž zřejmé, že odvolací správní orgán je povinen vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska právě v důsledku uplatnění takových námitek, které směřují proti závěrům závazného stanoviska. Je-li tedy závazné stanovisko potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, pak dle Nejvyššího správního soudu obvykle postačí ty odvolací námitky, pro něž bylo další závazné stanovisko vyžádáno, vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání odkazem na (v nynější věci potvrzující) závazné stanovisko, doplněné případně citací příslušné jeho části. Naopak není úkolem odvolacího správního orgánu potvrzující závazné stanovisko pro odvolatele blíže interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu.*“
33. Dne 10. 1. 2022 bylo Městským úřadem Černošice, odbor územního plánování vydáno závazné stanovisko souhlasné a bez podmínek č. j.: MUCE 229110/2021 OUP, a to podle § 4 odst. 9 stavebního zákona fikcí. V rámci odvolacího řízení však nebyl žalovaný oprávněn sám posoudit soulad s územním plánem, a proto vyžádal u nadřízeného orgánu územního plánování přezkum vydaného souhlasného stanoviska. Nadřízený orgán územního plánování však dospěl k odlišnému závěru a soulad záměru dodatečného povolení stavby s územním plánem neshledal, pročež rozhodnutím ze dne 6. 9. 2022, č. j. 111774/2022/KUSK závazné stanovisko změnil a rozhodl, že záměr je nepřípustný. Ze závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování jsou důvody pro jeho vydání zřejmé, neboť

podrobně popisuje rozpory záměru s regulativy územního plánu, a to jak co do koeficientů zastavěnosti a zeleně, tak i co do maximální výšky budovy, přičemž lze z tohoto stanoviska seznat, z jakých konkrétních podkladů bylo čerpáno a jak byly tyto podklady hodnoceny.

34. Ze závazné části článku 10 územního plánu plyne, že pro funkčně smíšené (centrální) zóny (SC) platí mimo jiné následující regulativy urbanistické koncepce: i) koeficient zastavění: 50 %, minimálně 30 % plochy pozemku bude použito pro zeleně; a ii) výškové omezení: 12,0 m.
35. Dle závazného stanoviska nadřízený orgán územního plánování při stanovení koeficientu zastavěné plochy, resp. plochy zeleně vyšel z poměru obsahu plochy zastavěné budovou SO10 a přilehlých pozemků ve vlastnictví žalobkyně, tj. pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD o celkové výměře 1703 m². Zastavěnou plochu budovou SO10 stanovil jako součin délek stran budovy dle projektové dokumentace (30 x 30,3 m²), tj. 909 m². Žalobkyně však namítá, že při stanovení koeficientu mají být vzaty do úvahy plochy pozemku všech deseti budov dle původního stavebního povolení, tj. staveb SO01 až SO10, a pokud by byl k výpočtu připojen sousední pozemek parc. č. XE), na kterém je umístěna nájezdová rampa do garáže objektu SO10, regulativní koeficienty by splněny byly.
36. Soud se s popsanou námitkou neztotožňuje, byť žalovaný při výpočtu koeficientů dílčím způsobem pochybil, dospěl přesto k správnému závěru, jak bude vysvětleno níže. Postup výpočtu, kterého se dovolává žalobkyně, tedy že by výpočet obsahoval plochy původního stavebního záměru z roku 2009, nemůže obstát, neboť záměr je posuzován k právnímu a skutkovému stavu ke dni vydání rozhodnutí a správní orgány jsou vázány předmětem řízení, jímž byla pouze budova SO10 a nikoli celý soubor staveb. Lze akceptovat (nevylučuje-li to např. územně plánovací dokumentace), že při posuzování záměru, který sestává z více staveb a je realizován na větším množství pozemků, dochází při stanovení koeficientů zeleně a zastavěnosti k započítání celé plochy všech dotčených pozemků jako jednoho celku, avšak takovýto postup lze zvolit pouze tehdy, je-li záměr povolován a následně realizován jako jeden celek. Soubor staveb může mít jako celek význam pro rozvoj dané lokality, proto dává smysl, aby byl zohledněn širší kontext (vzdálenější lokality). Správní orgány jsou však vázány předmětem řízení, a je-li předmětem řízení již jen jedna budova/stavba a ne celý komplex, musí se zabývat podmínkami toliko ve vztahu k jedné budově (jednomu dílčímu záměru původního komplexu). V okamžiku, kdy se žalobkyně jako stavebník celého záměru rozhodla změnit zásadním způsobem charakter budovy SO10 z administrativní budovy se službami na bytový dům, a to bez předchozí změny stavebního záměru, se rovněž vzdala výhod, které mohlo mít rozhodnutí o umístění staveb SO01 až SO10 pro výpočet koeficientů územně plánovacích regulativů. Za situace, kdy nebylo původní stavební povolení dodrženo, musí být záměr znovu posouzen v novém řízení, ve kterém je pro účely výpočtu jednotlivých koeficientů možné zohlednit toliko pozemky s novým záměrem související. V novém řízení musí být zohledněno, že v mezidobí mohlo dojít ke změně místních poměrů, zákonných požadavků na výstavbu nebo ke změně územně plánovací dokumentace, přičemž tyto nové skutečnosti mohou být v rozporu s původními podmínkami povolovacího řízení. Zároveň platí, že změny okolností nemusí být vždy pro stavebníka nepříznivé, neboť mohou znamenat nejen zpřísnění podmínek, ale i jejich uvolnění, např. navýšení výškového limitu, nebo zvýšení koeficientu zastavěnosti.
37. Žalobkyně se dále domnívá, že v případě, nedospěje-li soud k závěru o nutnosti zohlednit při výpočtu jednotlivých koeficientů všechny plochy celého areálu, je namístě zohlednit i pozemek parc. č. XE), neboť na něm je též stavba SO10 umístěna. Soud se neztotožňuje ani s tímto alternativním výpočtem koeficientů, byť musí v tomto ohledu dát žalobkyni

částečně za pravdu. Započtení plochy celého pozemku parc. č. XE) není důvodné, neboť tento pozemek je dotčen stavbou budovy SO10 toliko okrajově, především napojením pozemní komunikace a vjezdem do garáží. Započítat celý rozměr pozemku parc. č. XE) je pak zcela nepřijatelné, neboť tento pozemek obklopuje budovy SO08 a SO09, nikoli budovu SO10, se kterou toliko hraničí, resp. která je na tomto pozemku umístěna pouze hranou budovy a vjezdem do garáží. Při výpočtu jednotlivých koeficientů by měla být zohledněna pouze ta část pozemku parc. č. XE), která je stavbou přímo dotčena, tedy pouze v té části, na které je umístěn stavební záměr, resp. se kterou bezprostředně souvisí, tj. část oddělená přímkou rovnoběžnou s objektem SO09, který leží na východním okraji vjezdu do garáží objektu SO10. Soud tedy souhlasí se žalobkyní potud, že pozemek parc. č. XE) lze částečně započíst, avšak ani započtení této části pozemku parc. č. XE), který sestává převážně ze zastavěné plochy, nehraje pro změnu koeficientu zastavěnosti významnou roli, neboť regulativ zeleně je dán hodnotou 30 % (záměr bez započtení části pozemku parc. č. XE) počítá s toliko 23 %), a tak ani v případě započtení popsané části pozemku parc. č. XE), který sestává převážně ze zastavěné plochy, nedojte zcela zjevně k navýšení této hodnoty na 30 %. Pouze na okraj soud uvádí, že do případného výpočtu koeficientu zeleně nelze započítat plochy stavby na kterých by byla umístěna střešní zeleň nebo obdobné zelené plochy [srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 288/2021-41, který dospěl k následujícím závěrům „...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); ...smyslem regulace zastavěnosti území je zachování funkce usakování srážkových vod, kvality životního prostředí, podílu zeleně a podobně“]. Pro vyřešení této námítky je rovněž nerozhodné, zda vlastník pozemku parc. č. XE) souhlasil s výstavbou budovy SO10 či nikoli, neboť tento souhlas ničeho nevypovídá o dotčení konkrétních částí pozemků výstavbou budovy SO10 mimo část pozemku, na které je fakticky umístěna.

38. Žalobkyně dále namítala nesprávnost změny závazného stanoviska, pokud jde o posouzení souladu výšky stavby s územním plánem. Tato námitka není důvodná. Ve vztahu k namítanému výpočtu výšky budovy SO10 musí dát soud za pravdu žalovanému, neboť jen z prostého součtu výšky jednotlivých pater a stropů dle výkresu č. 8 řezu je zjevné, že výška budovy překračuje 12 m. Z výkresů č. 7 i 8 plyne, že výška jednotlivých pater činí 2 940 mm včetně stropu (2 650 mm od podlahy ke stropu + 290 mm šířka stropu), což v součtu čtyř pater činí výšku 11 760 mm (tj. 11,76 m – nikoli 11,67 m jak je zjevně chybně uvedeno v obou výkresech). K této výšce je potřeba připočíst tzv. nadezdívkou, jejíž výška činí 500 mm (dle výkresu č. 8, výkres č. 7 tento údaj neobsahuje), celková výška budovy tedy dle výkresu č. 8 činí 12,26 m (bez výtahové šachty a bez zohlednění nivelety). Pouze na okraj soud uvádí, že rozdíl 10 mm mezi výpočtem soudu a žalovaného je dán rozdílem mezi tloušťkou stropu posledního patra uvedenou na výkresu č. 7, která činí 290 mm, a výškou stropu posledního patra dle výkresu č. 8, tj. 800 mm (kóta mezi spodní stranou stropu a horní stranou střechy) mínus 500 mm (kóta mezi spodní stranou stropu a horní stranou stropu) = 300 mm. Přičemž oba výpočty jsou relevantní a rozdíl je zjevně dán drobnou chybou v psaní nebo počtech v projektu samotném. Pokud žalobkyně namítá, že výše nadezdívky činí toliko 250 mm, což má být patro z výkresu č. 7, pak soud konstatuje, z výkresu č. 7 není výše nadezdívky vůbec patrna a jediná kóta 250 mm, která se nachází u horní části budovy, se vztahuje k rozměru mezi zasklením a spodní částí stropu. Shodně ani tvrzení žalobkyně, že kóta 800 mm souvisí s kružnicí sklopeného řezu a nikoli s výškou budovy, soud nepovažuje za pravdivé, neboť kóta 800 mm se dle výkresu č. 8 zcela

jasně nachází mezi spodní stranou stropu a horní stranou střechy, tj. jedná se o výšku stropu posledního patra spolu s výškou nadezdívky. Soud zohlednil přitom toliko údaje obsažené v projektové dokumentaci, které jsou ve prospěch žalobkyně, neboť nezohledňují niveletu a výtahovou šachtu, které by v součtu znamenaly ještě vyšší hodnoty výšky budovy. Soud tedy shrnuje, že regulativ územního plánu byl porušen i nedodržením maximální výšky budovy SO10, přičemž je nerozhodné to, zda byl regulativ výšky překročen o pouhé centimetry, neboť se jedná o tzv. „tvrdý“ regulativ, vyjádřený konkrétní maximální přesnou hodnotou, při jejímž překročení nelze dodatečně stavební povolení vůbec vydat.

39. Soud tedy shrnuje, že změněné závazné stanovisko ze dne 6. 9. 2022, č. j. 111774/2022/KUSK je přezkoumatelné a rovněž (co do závěrů o rozporu stavby s územním plánem) věcně správné. Žalovaný tedy postupoval správně pokud vyšel ve svém rozhodnutí z tohoto stanoviska a stavbu dodatečně nepovolil podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.
40. Soud se neztotožnil ani s druhou, třetí, resp. sedmou námitkou žalobkyně, že se žalovaný nevypořádal s námitkami odvolatelů, jelikož žalobkyně ve vztahu k těmto námitkám postrádá aktivní věcnou legitimaci. Soudu není zřejmé, jak by se mělo práv žalobkyně dotknout nevypořádání námitek odvolatelů, které navíc směřují proti zájmům žalobkyně. Žalovaný neakcentoval technické námitky odvolatelů proti projektové dokumentaci a z projektové dokumentace žalobkyně vycházel, čímž naopak její zájmy šetřil. Žalobkyně sama ostatně ani neuvádí, jak by měla být nedostatečným vypořádáním cizích (nadto jí „nepřátelských“) námitek na svých právech dotčena. Nadto se žalobkyně mylí, když namítá, že odvolatelé neprokázali, proč by měla být stavba s územním plánem v rozporu a proč tedy není možné ji dodatečně povolit. Naopak žalobkyně je ta, kdo má prokazovat, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, nejsou to odvolatelé, kteří brojí proti dodatečnému povolení stavby (srov. § 129 odst. 3 stavebního zákona). Navíc bylo v řízení jednoznačně prokázáno, že stavba v souladu s územním plánem není (viz výše), což žalovaný (resp. nadřízený orgán územního plánování) rozsáhle vysvětlil, a žalobkyně se jeho argumentaci podrobně bránila.
41. Námitka čtvrtá plně souvisí s první námitkou, pročez soud odkazuje na vypořádání první žalobní námítky s tím, že ani tato námitka není důvodná.
42. Nedůvodná je též i pátá procesní námitka, kterou žalobkyně namítá, že žalovaný měl prvostupňové rozhodnutí toliko zrušit a věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Dle názoru soudu byl žalovaný v daném případě oprávněn postupovat podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a prvostupňové rozhodnutí změnit, neboť napadeným rozhodnutím nebyla žalobkyni uložena žádná povinnost a zároveň byla všem účastníkům včetně žalobkyně dána možnost se podle § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit k podkladům rozhodnutí, a to přípisem ze dne 27. 2. 2023, č. j. 030538/2023/KUSK, ve kterém je výslovně jako nový podklad uvedena i změna závazného stanoviska žalovaného. Nadto se tento procesní postup jeví jako efektivní a hospodárný, neboť stavební úřad by po zrušení svého rozhodnutí v dalším řízení neměl v souladu s § 149 správního řádu jinou možnost než se řídit změněným závazným stanoviskem a žádost zamítnout. Soud též připomíná, že napadené rozhodnutí nezakládá překážku věci rozhodnuté, a tedy pokud by žalobkyně v reakci na negativní stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování upravila projektovou dokumentaci a svůj záměr způsobem, který by tomuto stanovisku vyhovoval, pak by jí nic nebránilo podat novou žádost o dodatečné povolení stavby.

43. Nedůvodná je též námitka šestá, neboť na napadené rozhodnutí se § 50 odst. 3 správního řádu neaplikuje, protože v řízení o dodatečném povolení stavby, resp. v napadeném řízení, nebyla žalobkyni uložena žádná povinnost. Nadto žalobkyně neuvedla žádné konkrétní důkazy, které žalovaný v její prospěch opomněl opatřit.
44. Soud se neztotožnil ani s osmou námitkou, kterou se žalobkyně dovolává ochrany své dobré víry. Dobrou víru definuje Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011-102, jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem: *Dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.* V kontextu dané věci je nutné dobrou víru vztahovat k právní moci stavebního povolení a postupu žalobkyně v souladu s platným stavebním povolením. Žalobkyně tedy přišla o dobrou víru v okamžiku, kdy se měla a mohla dozvědět o tom, že postupuje v rozporu s platným stavebním povolením, tedy v okamžiku, kdy změnila svůj stavební záměr z administrativní budovy na bytový dům, již musela vědět, že postupuje v rozporu s platným stavebním povolením. Nemohla být v dobré víře, že její nový stavební záměr bude bezpodmínečně povolen. Stejně tak jí prováděním stavby ve zjevném rozporu se stavebním povolením (čehož si ostatně byla sama vědoma) nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání. Na uvedeném závěru ničeho nemění ani skutečnost, že žalobkyni bylo dne 14. 12. 2020 vydáno povolení změny stavby před dokončením, na kterém byla chybně vyznačena doložka právní moci, neboť již dne 9. 4. 2021 byla proti povolení podána odvolání a povolení bylo zrušeno dne 28. 6. 2021 (byť toto rozhodnutí byla následně zrušeno), přičemž nejpozději k okamžiku, kdy se žalobkyně dozvěděla o podaných odvoláních, již nemohla být v dobré víře. Z obsahu spisového materiálu neplyne, kdy byla stavba budovy SO10 realizována a ani žalobkyně sama netvrdí, že by stavbu realizovala právě a pouze v rozmezí těchto dvou měsíců, což ostatně soud vzhledem k jejímu rozsahu pokládá za téměř vyloučené.
45. Nedůvodná je též námitka poslední, kterou žalobkyně namítá podjatost úředních osob žalovaného. Žalobkyně odkázala na internetový článek, resp. reportáž redakce seznamzpravy.cz, ve které se vedoucí stavebního úřadu Středočeského kraje L. H. měla vyjádřit dne 24. 9. 2021 způsobem, který vzbuzuje pochybnosti o její nestrannosti a nepodjatosti vůči žalobkyni. Soud s tímto závěrem nesouhlasí. Pokud paní H. označila stavbu jako nepovolenou a uvedla, že stavba je prováděna v rozporu s původním stavebním povolením a použila hovorovou zkratku „načerno“, popisovala takovým způsobem toliko faktický stav věci v daném okamžiku, neboť v daný okamžik skutečně neexistovalo pravomocné rozhodnutí, kterým by byla stavba v rozsahu nového záměru žalobkyně povolena, ať již dodatečným povolením stavby nebo změnou stavby před jejím dokončením. Jak bylo shora uvedeno, ke dni vyslovení sporného výroku již povolení změny stavby před dokončením nebylo v právní moci, neboť proti němu byla podána odvolání, kterým bylo dne 28. 6. 2021 vyhověno a povolení zrušeno. Dovožovat z předmětného vyjádření zájem paní H. na výsledku řízení vedoucí pracovnice nelze, *nota bene* vztahovat takový závěr na žalovaného. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně netvrdila žádný relevantní důvod podle § 14 správního řádu, který by svědčil o podjatosti paní H., soud tuto námitku považuje za nedůvodnou.
46. Závěrem žaloby žalobkyně namítá, že změněné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování čerpalo z podkladů odvolatelů a žalobkyně se nemohla k těmto podkladům vyjádřit a též jí nebylo změněné stanovisko doručeno. K této námitce soud uvádí, že žalobkyně měla po celou dobu řízení možnost nahlížet do správního spisu a ze správního

spisu jasně plyne, že žalobkyně byla poučena, že v odvolacím řízení bylo prováděno dokazování a v souladu s § 36 správního řádu dostala možnost se k tomu vyjádřit. Pokud se tedy žalobkyně neseznámila s některými podklady, pak to lze přičítat pouze k její tíži, protože je i tato námitka nedůvodná.

47. Žádná z žalobních námitek tedy nebyla soudem shledána jako důvodná.

Závěr a náklady řízení

48. Soud ze shora uvedených důvodů neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, a proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
49. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o žalobě netvrdil a ani ze soudního spisu neplyne, že by mu vznikly nějaké náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.
50. Jelikož osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jí vznikly náklady, a jelikož soud neshledal ani existenci důvodů hodných zvláštního zřetele, rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližze 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 jej stěžovatel napadá, 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 8. března 2024

Mgr. Miroslav Makajev, v. r.
předseda senátu