



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobců:	a) J. M. b) H. M. oba zastoupeni advokátem Mgr. Vojtěchem Metelkou, sídlem Martinská 608/8, Plzeň,
proti žalovanému:	Krajský úřad Plzeňského kraje, sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň,
za účasti osoby zúčastněné na řízení:	TELEPORT 3000 s. r. o., IČO 02083671, sídlem Na Palcátech 881, Kralovice, zastoupená advokátkou JUDr. Ivanou Čadkovou, sídlem Modřínová 2436/2, Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. PK-RR/717/23 ze dne 15. 2. 2023,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje č. j. PK-RR/717/23 ze dne 15. 2. 2023 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Krajský úřad Plzeňského kraje je povinen nahradit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 18 729 Kč k rukám jejich zástupce Mgr. Vojtěcha Metelky do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. V souzené věci se soud zabýval v pořadí již třetím dodatečným povolením části stavby bytového domu. Žalobci jakožto vlastníci sousedních nemovitostí namítali zejména využití tzv. salámové metody k vybudování bytového domu v aktuální podobě, čímž mělo dojít k obejití požadavků, které by platily pro dům jako celek. Dále byli toho názoru, že dům nezapadá do okolní zástavby a že došlo k nepřiměřenému zásahu do jejich soukromí.

I. Řízení před správními orgány

2. Městský úřad Kralovice na základě žádosti pana J. U. (stavebníka) vydal rozhodnutí č. j. OV/22249/22 Sou ze dne 16. 9. 2022, kterým dodatečně povolil stavbu *bytový dům "Alšova" - III. změna stavby* nacházející se na pozemku parc. č. X. v k. ú. X.
3. Předmětem dodatečného povolení bylo:
 - vyzdění stěn mezi rohovými pilířky přístřešku na střeše bytového domu včetně doplnění okenních otvorů v těchto stěnách (střešní nástavba zůstala pouze zázemím střešní terasy a zelené střechy, hygienické požadavky na tento prostor nebyly relevantní);
 - zazdění okenních otvorů do výtahové šachty;
 - zvětšení okenního otvoru z místnosti 3. 05. 03;
 - úprava oken z místnosti 1. 08. 01 (v 1. NP);
 - změna okenního otvoru (výkladce) z místnosti 1. 07. 01 na vstupní dveře;
 - odstranění dřevěného obkladu vnějších stěn (z požárních důvodů);
 - změna v materiálu zateplovacího pláště z minerální vlny na EPS s vertikálními požárními pásy z minerální vlny na styku se sousedními objekty a pozemky.
4. Žalobci jakožto vlastníci sousedních nemovitostí (pozemku parc. č. st. XA., na kterém se nachází rodinný dům č. p. XB. a pozemku parc. č. XC., to vše v k. ú. X) podali proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, které žalovaný zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

II. Řízení před soudem

5. Proti tomuto rozhodnutí žalobci brojili žalobou. V ní namítli, že se žalovaný řádně nevypořádal s jejich odvolacími námitkami. Napadené rozhodnutí tak bylo nepřezkoumatelné. Stavebník záměrně rozdělil svůj stavební záměr na jednotlivé dílčí etapy a následně žádal o jejich jednotlivé povolení. Využil tzv. salámovou metodu. Žalobci nesouhlasili s tím, že salámová metoda, resp. její nepřípustnost by se vztahovala jen na případy, u kterých se jednalo o rozsáhlý stavební záměr (např. velké obytné zóny). Ohledně bytového domu byla vydána celkem tři dodatečná povolení. Žalovaný si však nepoložil otázku, zda by byl bytový dům povolen, kdyby stavebník požádal o jeho povolení najednou. Stavebník v různých etapách stavbu měnil, což stavební úřad povolil, aniž by však uvažoval, co změny ve svém souhrnu pro území znamenají a jak území změní. Zřízením 4. NP také došlo k zásahu do soukromí žalobců. Ze zázemí zahrady mohl kdokoliv z uživatelů bytového domu nahlížet nejen do zahrady žalobců, ale i do oken

jejich rodinného domu. Správní orgány námitku zásahu do soukromí řádně nevypořádaly. Poslední žalobní námitka se vztahovala k nesouladu napadeného rozhodnutí s územním plánem, cíli a úkoly územního plánování. Městský úřad Kralovice v závazném stanovisku ke stavebnímu záměru bytového domu v rámci druhého dodatečného povolení dospěl k závěru, že zřízení pergoly v 4. NP je přijatelné, neboť pergola nebude mít žádné plné stěny. Naopak závazné stanovisko městského úřadu k nynějšímu dodatečnému povolení již schvalovalo plné stěny u pergoly. Městský úřad však neuvedl ničeho o tom, proč plné stěny pergoly byly již přijatelné. Jednoznačně tak bylo vybudováno 4. NP, což bylo v rozporu s územním plánem K. Bytový dům po provedené změně nerespektoval architektonické hodnoty stávajícího území, když okolní stavby měly 2. NP a šikmou střechu s využitelným podkrovím.

6. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Uvedl, že odvolací námitky žalobců byly řádně vypořádány a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky se shodovaly s těmi odvolacími.
7. Do řízení se jako osoba zúčastněná na řízení přihlásila společnost TELEPORT 3000 s. r. o., jež je vlastníkem bytového domu. Ve svém vyjádření uvedla, že povolované změny byly vždy posuzovány v souvislosti se všemi požadavky stavebního zákona. Ohledně zásahu do soukromí žalobců uvedla, že nešlo předjímat, zda osoby, které budou v bytovém domě bydlet, budou mít zálibu v pozorování ostatních osob v okolí. Nicméně pohled oknem na sousední nemovitost šlo považovat za imisi jen v mimořádných případech. Pokud se pohledům chtěli žalobci bránit, mohli vůči tomu činit opatření. Na závěr osoba zúčastněná na řízení dodala, že soulad bytového domu s územním plánem byl vyřešen závaznými stanovisky. Bytový dům nepřesahoval výšku okolní zástavby a nebyl ani nepřiměřeně vysoký ve vztahu k sousední stavbě.

III. Posouzení věci

8. Žaloba je důvodná. Ve většině rozhodných otázek napadené rozhodnutí ob stojí: Je přezkoumatelné a žalobci neprokázali, že by postupným povolováním jednotlivých částí stavby a jejich změn byli nějak zkráceni na svých právech, popřípadě že by tím byl poškozen veřejný zájem. Soukromí žalobců nebude nyní přezkoumávanou změnou stavby významně dotčeno oproti stávajícímu stavu. Ve věci však nebyla dostatečně vyřešena otázka nejvyššího přípustného počtu nadzemních podlaží. V návaznosti na to neobstojí neúplné posouzení povahy vyžděného přístřešku (pergoly) na pochozí střeše sporného bytového domu.
9. Předně je nutné uvést, že ve vztahu k bytovému domu byla vydána celkem tři dodatečná povolení stavby. V nynější věci se soud zabýval již poslední třetí změnou bytového domu. Jednalo se zejména o dílčí změny bytového domu v podobě úprav oken, vyždění stěn a dosazení oken do pergoly na střeše bytového domu.
10. Stavebník po zahájení řízení o odstranění stavby (třetí změny) požádal o její dodatečné povolení. Jelikož byly splněny podmínky dle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) stavební úřad změnu stavby dodatečně povolil. Ačkoliv lze přisvědčit žalobcům, že dodatečné povolování změn bytového domu v rámci několika etap může být ve svém závěru nepřehledné, dodatečné povolení stavby zákon za splnění určitých podmínek umožňuje. Správní orgány tak postupovaly v souladu se zákonem.

11. Nadto je soudu známo, že proti prvnímu dodatečnému povolení žalobci brojili u zdejšího soudu žalobou (věc vedena pod sp. zn. 30 A 60/2017). Je tedy zřejmé, že o prvním řízení o dodatečné povolení stavby věděli, a tudíž mohli v rámci daného řízení uplatňovat konkrétní námitky. Proti druhému dodatečnému povolení se žalobci neodvolali, to nicméně nic nemění na tom, že i v rámci tohoto řízení mohli uplatňovat své konkrétní námitky. Nebylo jim tedy upřeno právo, aby hájili své zájmy v jednotlivých řízeních.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

12. Žalobci namítli nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný se podle nich řádně nevypořádal s jejich odvolacími námitkami. Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná.
13. Soud předně poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, dle které zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí způsobujícím, že pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudky NSS č. j. 7 As 342/2020-30 ze dne 13. 7. 2022, č. j. 6 As 17/2020-74 ze dne 27. 9. 2022).
14. Z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 Afs 16/2003-56 ze dne 12. 10. 2004). Nesouhlas žalobce s výkladem učiněným správními orgány nelze zaměňovat za nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí je objektivní překážkou znemožňující soudu dané rozhodnutí přezkoumat (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 10 As 102/2018-45 ze dne 24. 9. 2019).
15. Obě rozhodnutí správních orgánů jsou plně přezkoumatelná a splňují požadavky dle § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobci neuvedli, co konkrétně neměl žalovaný vypořádat, pouze uvedli, že jejich námitky byly vypořádány jejich bagatelizací a konstatováním, že žalovaný má jiný názor. Skutečnost, že žalobci nesouhlasí se způsobem vypořádání jejich odvolacích námitek žalovaným, ovšem nečiní napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

Využití tzv. salámové metody

16. Žalobci dále namítli, že stavebník využil k vybudování bytového domu v jeho nynější podobě (po třetí změně) tzv. salámovou metodu. Tato námitka není důvodná.
17. Pojmem salámová metoda bývá označován postup, kterým se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. O nepřípustnou salámovou metodu se jedná zejména tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (a například pro životní prostředí méně příznivého výsledku). Současně se neprovede posouzení záměru jako celku, ale posuzují se jeho jednotlivé úseky (srov. rozsudky NSS č. j. 9 As 88/2008-301 ze dne 6. 8. 2009, č. j. 2 As 119/2014-31 ze dne 18. 9. 2014, odst. 14 a č. j. 6 As 139/2017-73 ze dne 13. 12. 2018, odst. 112-114).
18. Žalovaný uvedl, že nepřípustnost salámové metody bývá v judikatuře správních soudů konstatována zejména v případech výrazně rozsáhlejších staveb. S tím žalobci nesouhlasili a odkázali na výše uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 88/2008-301, č. j. 2 As 119/2014-31 a č. j. 6 As 139/2017-73, které dle jejich názoru popisovaly salámovou metodu i u dodatečného povolování jednotlivých etap jedné stavby. S tímto názorem soud nesouhlasí. Nejvyšší správní soud v odst. 112 rozsudku č. j. 6 As 139/2017-73 uvedl, že

soudní praxe konstatuje nepřipustnost salámové metody zejména v souvislosti s liniovými stavbami (typicky stavba dálnic či silničních obchvatů). Ani jeden z citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu se netýkal dodatečného povolení stavby, respektive jedné z jejích etap. Zároveň všechny z nich se týkaly výrazně rozsáhlejších staveb (šestipodlažní sekce bytového domu, rozsáhlé dopravní řešení Pankrácké pláně, stavba technické infrastruktury) a ani v těchto případech nebylo využití salámové metody konstatováno.

19. Bez ohledu na to, zda a kdy lze o tzv. salámové metodě uvažovat u stavby menšího bytového domu, je pro Krajský soud v Plzni podstatné naplnění výše uvedených obecných hledisek, tedy že dílčí povolování jednotlivých částí stavby vede k obcházení zákonných požadavků, které by platily pro stavbu jako celek. Problematické tedy není postupné (dodatečné) povolování částí stavby samo o sobě, ale obcházení zákona.
20. Ze žaloby přitom nevyplývá, které konkrétní zákonné požadavky měly být obejity, které by při celkovém posouzení stavby byly problematické. Jinými slovy, není zřejmé, na čem konkrétně je založeno přesvědčení žalobců, že kdyby se mohli vyjádřit vůči stavbě jako celku, měli by k dispozici širší paletu námitek (shodně srov. odst. 12 rozsudku NSS č. j. 8 As 160/2022-71 ze dne 25. 4. 2024 k dodatečným úpravám jiného bytového domu v obvodu KS v Plzni).
21. Podstatné je, že žalobci mohou před soudem (i před správními orgány) brojit pouze námitkami, které směřují proti předmětu toho kterého řízení. Mají-li samostatně dodatečně povolované části stavby ve svém souhrnu nějaký další přesah, musí tento přesah stavební úřad zohlednit. V souzené věci však žalobci konkrétně nepopsali, jakou námitku uplatnit nemohli nebo jakou jejich námitku žalovaný opomenul či ji nezákonně odmítl vypořádat.
22. Tímto konkrétním odkazem není důraz žalobců na to, že v době prvotního povolení by nemohla být povolena tak, jak vypadá její současné podobě (tj. 3 nadzemní podlaží, pochozí střecha a ustupující, vyzděná nástavba ve čtvrtém podlaží). Podle správních orgánů totiž v průběhu času *došlo ke změně územního plánu*. Jakkoliv tedy původně bytový dům patrně nemohl být povolen tak, jak je ve svém souhrnu povolen nynějším rozhodnutím ve spojení s předchozími rozhodnutími, po změně územního plánu tomu nic nebrání. V době rozhodování žalovaného by tedy stavba jako celek mohla být povolena v její současné podobě. Stejně tak je možné (dodatečně) povolit změnu dřív povolené stavby na její nynější podobu.
23. Zde soud opětovně zdůrazňuje, že smyslem „salámové metody“ (což je popularizační, neprávní pojem bez jasného obsahu) je *obcházení zákonných požadavků*. Jestliže právní úprava v době rozhodování žalovaného nebránila dodatečnému povolení 3. změny stavby, je bez významu, že někdy dříve by tomu jiná, již neplatná úprava bránila. Rozhodnutí podle účinné příznivější právní úpravy není obcházením dřívější, méně příznivé právní úpravy.
24. K této otázce soud předesílá, že *k relevantní změně územního plánu ve skutečnosti nedošlo*, což je ale významné jen pro posouzení otázky podlažnosti níže, nikoliv nynější otázky obcházení zákona („salámové metody“).

Zásah do soukromí žalobců

25. Další žalobní námitka se týkala zásahu do soukromí žalobců. Ti byli přesvědčeni o tom, že vyzděním stěn mezi rohovými pilířky přístřešku na střeše bytového domu včetně doplnění okenních otvorů mohl kdokoliv z uživatelů bytového domu hledět nejen do

jejich zahrady, ale i do oken jejich rodinného domu. Tím mělo také dojít k zásahu do stávající kvality prostředí. Tato námitka také není důvodná.

26. Předně je třeba zdůraznit obecná východiska posuzování imisí pohledem a zásahu do soukromí. Vlastníci stávajících nemovitostí si nemohou osobovat právo na to, aby byla vyloučena každá stavební změna v jejich sousedství, která by podstatně snížila míru jejich soukromí. Skutečnost, že na sousedním pozemku doposud nestála stavba, jejíž povaha umožní, aby někteří její uživatelé viděli na jejich pozemek či do oken jejich domu, nezakládá vlastníkům stávajících nemovitostí právo na to, aby tento stav přetrval i do budoucna. Osoby, jejichž práva mohou být stavbou dotčena, nemají subjektivní právo na to, aby poměry v území byly navždy konzervovány a nemohly se měnit, neboť změny v území jsou přirozenou součástí vývoje společnosti. Vlastníci stávajících nemovitostí mají právo na ochranu pouze před excesivními zásahy, které je obtěžují nad míru přiměřenou místním poměrům. (ustálená judikatura; z mnohých srov. aktuální rozsudek NSS č. j. 5 As 78/2023-33 ze dne 10. 5. 2024).
27. V souzené věci žalobci zdůrazňovali, že jejich sousedství je tvořeno výlučně rodinnými domy. Tak tomu není, neboť územní plán zjevně umožňoval, aby do této zástavby rodinných domů byl umístěn *bytový dům*. Tento bytový dům byl již dříve pravomocně povolen, a to včetně jeho změn. Poměry v území jsou tedy tvořeny smíšenou zástavbou a právě k těmto poměrům je třeba tuto otázku posuzovat.
28. Již v rámci druhého dodatečného povolení (rozhodnutí Městského úřadu Kralovice č. j. OV/14163/20 Sou ze dne 27. 7. 2020) přitom došlo ke změně bytového domu spočívající v nástavbě přístřešku na střeše bytového domu a ke změně nepochozí střechy bytového domu na střechu pochozí.
29. Ve shodě s žalovaným i soud konstatuje, že *obyvatelé či návštěvníci bytového domu se mohli již na základě druhého dodatečného povolení zdržovat na pochozí střeše bytového domu a ve střešní nástavbě*. Za této situace měly námitky vůči zásahu do soukromí žalobců pohledem z pochozí střechy či střešní nástavby bytového domu zaznít v rámci řízení o druhém dodatečném povolení stavby, neboť v rámci třetího dodatečného povolení došlo pouze k vyzděnění stěn a dosazení oken střešní nástavby. Střešní nástavba zároveň zůstala pouze zázemím střešní terasy a zelené střechy (hygienické požadavky na tento prostor nejsou relevantní).
30. Jistě nelze předvídat, zda se dotyční budou v prostorech střešní nástavby shromažďovat méně či více, než tomu bylo před povolením změny. Rozhodující se, že výrokové části rozhodnutí městského úřadu, kterým bylo vydáno třetí dodatečné povolení stavby, je obsaženo sdělení, že *střešní nástavba zůstává pouze zázemím střešní terasy a zelené střechy*. Střešní nástavba má sloužit pouze k tomuto účelu, nemá se jednat o další bytovou jednotku.
31. K důrazu žalobců na větší pohodlnost využití přístřešku (pergoly) a jejího zázemí za horšího počasí, lze zopakovat, že podstatou věci není posouzení, kdo ze sousedů má jaký výhled a zda někdo nedisponuje výhledem nadmíru dobrým, ale pouze to, zda se hrozící imise svou intenzitou excesivně vymykají imisím dosavadním.
32. Lze tedy shrnout, že nemovitosti žalobců se nacházejí ve smíšené zástavbě rodinných domů a bytového domu, kde nelze nahodilé zásahy do soukromí zcela vyloučit. Na nemovitosti ve vlastnictví žalobců byl ze sporného bytového domu srovnatelným výhled již před vydáním napadeného rozhodnutí. Tímto rozhodnutím tedy

z povahy věci nemohla být povolena změna, která byla vůči dosavadnímu stavu excesivní. Stručně řečeno, nyní napadeným dodatečným stavebním povolením se povaha stavby ani poměry v území ve vztahu k soukromí žalobců nijak nemění. Za toho stavu nemůže být toto povolení v rozporu s jejich právem na soukromí.

33. V případě, že by střešní nástavba byla užívána k jinému účelu než tomu, který je vymezen v dodatečném povolení stavby, jednal by její uživatel v rozporu se zákonem. Stavbu lze totiž užívat jen k účelu vymezenému v povolení stavby (§ 126 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, aktuálně § 230 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon). Porušením tohoto ustanovení se dotýčný dopustí přestupku dle § 301 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021. Nastane-li situace, že střešní nástavba bude užívána k jinému účelu, než k tomu, ke kterému je stavebník dle dodatečného povolení oprávněn, stavební úřad by měl ze zákona zjednat nápravu. Zároveň je stavební úřad vedle přestupkového řízení oprávněn i přijmout další opatření, například může zakázat užívání stavby, je-li užívána v rozporu s povolením (§ 294 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021).
34. Stavební úřady totiž vykonávají soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, zejména nad plněním povinností vyplývajících ze stavebního zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení (§ 291 a násl. stavebního zákona z roku 2021). Žalobci tedy nejsou bez ochrany proti faktickému jednání uživatelů střešní nástavby.

Nesoulad napadeného rozhodnutí s územním plánem, cíli a úkoly územního plánování

35. Nedůvodná je dále námitka týkající se obecně rozporu napadeného rozhodnutí s územním plánem, cíli a úkoly územního plánování. V této námitce žalobce poukazoval na rozdílná stanoviska orgánu územního plánování týkající se přijatelnosti umístění pergoly. Žalobci dále považovali bytový dům za nadměrný z hlediska počtu podlaží, a to ve vztahu k okolním stavbám.
36. Tyto námitky proti nadměrné povaze stavby (objem, výška, střecha, respektování okolní zástavby) překračují předmět řízení.
37. Není možné napadat *en bloc* každé dílčí rozhodnutí vztahující se ke stejné stavbě; je třeba respektovat (dílčí) předmět řízení před správním orgánem, tj. tu kterou dodatečně povolovanou stavební úpravu. Námitky uplatňované mimo takto vymezený předmět řízení, jsou nutně nedůvodné. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se totiž obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení (§ 129 odst. 2 věta šestá ve spoj. s § 114 a § 89 stavebního zákona z roku 2006).
38. Dle § 114 odst. 1 věty první stavebního zákona může účastník stavebního řízení *uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě*. Dle § 89 odst. 4 věty druhé stavebního zákona může osoba, která může být účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) a b), *uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým může být její právo přímo dotčeno*.“ Obě poslední citovaná ustanovení, tj. § 114 odst. 1 i § 89 odst. 4 stavebního zákona také shodně stanoví, že k námitkám, které překračují v nich stanovený rozsah, se nepřihlíží.
39. Citovanými ustanoveními stavebního zákona je vymezen rozsah námitek, které může účastník řízení o dodatečném povolení změny stavby uplatnit. Musejí se týkat té stavby,

která je v daném stavebním řízení projednávána, tj. té stavby, kterou žadatel ve své žádosti vymezil, a že námitky, jež mohly a měly být uplatněny v územním řízení, nemohou být úspěšně uplatňovány v řízení stavebním (srov. přiměřeně rozsudek NSS č. j. 9 As 10/2012-22 ze dne 14. 6. 2012). Musejí se tedy nutně týkat právě té změny stavby, která má být v daném řízení podle žádosti stavebníka povolena, a že nemůže jít o takové námitky, které mohly a měly být uplatněny v jiných řízeních.

40. Brojí-li tedy žalobci proti bytovému domu jako takovému, jeho prostorovému uspořádání a vztahu k okolí, jde o námitky, které souvisely s povolením stavby jako takové, popřípadě prvé a druhé dodatečné změny, které řešily změnu střechy z šikmé na střechu plochou, následně i pochozí s nevyzděným přístřeškem. Jen na okraj k této otázce soud konstatuje, že Městský úřad K. v závazném stanovisku č. j. ORR/15707/2022 ze dne 11. 7. 2022 shledal, že se sporný bytový dům nachází v *prostředí zástavby rodinných a bytových domů různého urbanistického a architektonického charakteru* (typ střechy, podlažnost objektů). Jinými slovy, nejde patrně o prostředí, jehož podoba by vyžadovala nějakou zvýšenou ochranu. To je závěr, který žalobci zcela pominuli.

K vadám závazného stanoviska úřadu územního plánování

41. Z pohledu předmětu řízení – tedy zejména vyzdění stěn mezi rohovými pilířky přístřešku (pergoly) na střeše bytového domu včetně doplnění okenních otvorů v těchto stěnách – jsou proto významné jen námitky rozporující nejvyšší přípustný počet podlaží a vzhled přístřešku.
42. Městský úřad K. tuto otázku adresoval již v závazném stanovisku sp. zn. ORP/5264/18/Sap ze dne 20. 3. 2018 ke stavebnímu záměru bytového domu v rámci druhého dodatečného povolení. Toto závazné stanovisko *není závazné* pro posouzení nynější věci, jeho obsah je nicméně významný v tom smyslu, že prokazuje nekonzistentnost přístupu stavebního úřadu k téže otázce u téže stavby. Dospěl v něm k závěru, že *zřízení pergoly je přijatelné, neboť pergola nebude mít žádné plné stěny a je odsazena od okraje střechy*. Zároveň bytový dům mohl mít maximálně tři nadzemní podlaží. Městský úřad se výslovně odvolal na *upřesnění regulativů předvídané územním plánem, které vydal stavební úřad dne 19. 1. 2018*. Podle tohoto upřesnění jsou v plochách SC přípustná nejvýše tři nadzemní podlaží (s výjimkou lokality „U s.“).
43. Oproti tomu dle závazného stanoviska Městského úřadu K. č. j. ORR/15707/2022 ze dne 11. 7. 2022 k nynějšímu třetímu dodatečnému povolení jsou plné stěny u pergoly bez dalšího přijatelné.
44. Soud zde dává za pravdu žalobcům i žalovanému, že městský úřad se s přijatelností změny stavby v podobě vyzdění stěn u pergoly nijak nevypořádal. Tuto vadu se ovšem správně pokusil zhojit Krajský úřad Plzeňského kraje ve svém závazném stanovisku č. j. PK-RR/4460/22 ze dne 11. 11. 2022, kterým závazné stanovisko městského úřadu potvrdil postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu. Uvedl, že se jedná o záměr, který je v souladu s územním plánem K., neboť střešní nástavba ustupuje od okraje střechy, nezabírá ani její polovinu a má sloužit jako zázemí střešní terasy a zelené střechy. Po provedené změně č. 6 územního plánu K. (nabytí účinnosti dne 7. 5. 2022) není stanoveno, že bytový dům musí mít maximálně tři nadzemní podlaží, ale počet podlaží určí úřad územního plánování. Podle krajského úřadu tak nebylo zcela rozhodující, zda vyzděním stěn a dosazením oken do střešní nástavby vzniklo čtvrté nadzemní podlaží, či nikoliv.

45. Náhled závazného stanoviska krajského úřadu je do značné míry pochopitelný, protože vychází především z toho, že podlažnost není v územním plánu *výslovně* stanovena. Tento náhled ovšem neobstojí.
46. Územní plán totiž určení podlažnosti ponechává stavebnímu úřadu, aniž by blíže stanovil, jak ji má úřad stanovit. Podlažnost je tedy ve skutečnosti stanovena odkazem a *obsah územního plánu se v této otázce nijak relevantně nezměnil* oproti době vydání závazného stanoviska sp. zn. ORP/5264/18/Sap ze dne 20. 3. 2018.
47. Podle územního plánu K. účinného od 7. 5. 2022 není podlažnost stanovena, *má ji určit stavební úřad* (SC – Bydlení smíšené v centrální zóně, str. 26). Totéž platilo podle územního plánu K. ve znění jeho 4. změny. Právě proto stavební úřad dne 19. 1. 2018 vydal „Upřesnění obecné prostorové regulace v územním plánu města K.“, podle něhož jsou v plochách SC přípustná nejvýše tři nadzemní podlaží (s výjimkou lokality „U s.“). Toto upřesnění je založeno ve správním spisu a žalobci se jej v průběhu správního řízení dovolávali.
48. Lze tedy shrnout, že stavební úřad dne 19. 1. 2018 určil podlažnost v plochách SC na nejvýše tři nadzemní podlaží na základě „zmocnění“ v územním plánu. Toto zmocnění přetrvalo v aktuálně účinném územním plánu, který je v souzené věci závazný. Za toho stavu věci bylo třeba si vyjasnit, zda toto určení podlažnosti ze dne 19. 1. 2018 stále platí. To správní orgány neučinily, naopak toto určení podlažnosti zcela pominuly.
49. Pokud by určení podlažnosti ze dne 19. 1. 2018 stále platilo, je třeba vycházet z toho, že ploše SC jsou přípustná nejvýše tři nadzemní podlaží. Z tohoto pohledu je pak třeba posoudit povahu vyzděného přístřešku. Z dosavadních závazných stanovisek totiž plyne, že výsledný názor orgánu územního plánování na přípustnou podobu přístřešku by se mohl odvíjet právě od existence regulace podlažnosti nebo od její absence (i krajský úřad v závazném stanovisku ze dne 11. 11. 2022 konstatoval, že *při absenci regulativu podlažnosti není zcela rozhodující, zda vznikne čtvrté nadzemní podlaží*).
50. Pokud upřesnění obecné prostorové regulace v územním plánu města K. ze dne 19. 1. 2018 neplatí, je třeba, aby se orgán územního plánování s touto otázkou výslovně vypořádal. Tedy sdělil, proč už toto upřesnění není pro posouzení dodatečné změny stavby relevantní, a jak jinak byl naplněn požadavek územního plánu, aby podlažnost stanovil stavební úřad.
51. Tím soud nepředjímá, zda vyzděný přístřešek je či není třeba považovat za čtvrté nadzemní podlaží. Pouze konstatuje, že městský úřad jako orgán územního plánování pochybil při vydání závazného stanoviska, když tuto otázku vůbec neadresoval, ač se z jeho vlastní praxe v této věci zdá jako podstatná. Krajskému úřadu jako orgánu územního plánování se toto pochybení nepodařilo napravit, neboť vycházel jen z částečně správného výkladu územního plánu K. a opomenul upřesnění obecné prostorové regulace ze dne 19. 1. 2018, které bylo založeno ve správním spisu a je *prima facie* významné pro posouzení rozhodných otázek.

IV. Závěr

52. Z uvedených důvodů soud shledal většinu žalobních námitek nedůvodnou. Důvodná však byla námitka směřující proti obsahu závazného stanoviska krajského úřadu č. j. PK-RR/4460/22 ze dne 11. 11. 2022 a jemu předcházejícího stanoviska městského úřadu č. j. ORR/15707/2022 ze dne 11. 7. 2022. V těchto závazných stanoviscích nebylo dostatečně

vyjasněno, jaká regulace podlažnosti v plochách SC platí pro sporný bytový dům. Od (údajně) absence této regulace se odvíjely úvahy o povaze vyzděného přístřešku, které tudíž neobstojí, neboť nejsou úplné a přesvědčivé.

53. Soud podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. tato závazná stanoviska přezkoumal a konstatoval jejich vady. Proto dle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil rozhodnutí krajského úřadu pro vady řízení spočívající ve vadách závazných stanovisek a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
54. V dalším řízení bude krajský úřad vycházet z toho, že většina jeho právních úvah je správná. Bude ovšem muset odstranit vytčené nedostatky závazného stanoviska č. j. PK-RR/4460/22 ze dne 11. 11. 2022 tak, aby bylo zjištěno, zda je regulace podlažnosti podle územního plánu K. stále stanovena aktem stavebního úřadu na tři nadzemní podlaží. V návaznosti na to musí závazné stanovisko vyřešit, zda je vyzdění přístřešku na pochozí střeše přípustné a z jakého důvodu, zejména pak z hlediska toho, zda tento přístřešek lze po provedené změně považovat za čtvrté nadzemní podlaží. Tímto právním názorem je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s., pokud nedojde ke změně skutkových zjištění).

Náklady řízení

55. Žalobci měli ve věci plný procesní úspěch. Náleží jim proto náhrada nákladů řízení ze strany neúspěšného žalovaného (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.). Ta se skládá ze zaplacených soudních poplatků za žalobu v celkové výši 6 000 Kč a odměny advokáta za 2 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, žaloba). Výše odměny za tyto jednotlivé úkony obecně činí 3 100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodu 5 advokátního tarifu. Advokát činil společné úkony při zastupování dvou osob, a proto mu náleží za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu), tedy za jeden úkon 2 480 Kč, celkově 9 920 Kč. Za jeden úkon právní služby náleží advokátovi paušální náhrada výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za společné úkony při zastupování více osob však přísluší ke každému úkonu pouze jedna paušální náhrada výdajů (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 AOs 1/2013-138 ze dne 24. 7. 2013, č. j. 6 As 95/2014-13 ze dne 25. 6. 2014). Náhrada hotových výdajů v tomto řízení činí 600 Kč za dva úkony právní služby. Zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o 2 209 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %. Náhrada nákladů řízení tedy dosahuje celkové výše 18 729 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen nahradit k rukám zástupce žalobců Mgr. Metelky do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
56. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost a nejsou pro to ani žádné důvody hodné mimořádného zřetele (§ 60 odst. 5 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 16. května 2024

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu