



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. et Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: **J. L.**
bytem X
zastoupený JUDr. Libuší Svobodovou, advokátkou
sídlem Ověnecká 871/13, 170 00 Praha

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2023, č. j. 078700/2023/KUSK,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce požádal o vydání společného povolení podle § 94j a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 19/2023 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

(dále „stavební zákon“) k přístavbě rekreační chaty. Správní orgány žalobci nevyhověly, neboť vyhodnotily předložený záměr jako nepřipustný z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací. Mezi účastníky panuje spor zejména o to, zdali je v ploše B – bydlení v krajině podle Územního plánu Mnichovic, vydaného Zastupitelstvem města Mnichovice dne 24. 9. 2018 (dále „územní plán“), přípustné umístit stavbu pro individuální rekreaci, resp. zda se regulativy územního plánu uplatní i pro změny již zkolaudované stavby.

Průběh správního řízení

2. Žalobce požádal u Městského úřadu Mnichovice (dále „stavební úřad“) dne 22. 3. 2023 o vydání společného povolení k přístavbě rekreační chaty č. e. XA na pozemcích parc. č. st. XB a XC v katastrálním území X (dále „přístavba“). Přístavba o rozměrech 2,7 m x 6,4 m konkrétně zahrnuje rozšíření objektu západním směrem o šatnu a pokoj, v němž se osadí okno směrem na jih do zahrady. Přístavba je plánována jako zděná s pultovou střechou.
3. K žádosti žalobce připojil závazné stanovisko Městského úřadu v Říčanech (dále „orgán územního plánování“) ze dne 8. 8. 2022, č. j. 218298/2022-MURI/OUPRR/933 (dále „nesouhlasné závazné stanovisko“), dle něhož záměr, tj. přístavba, není přípustný. Dle orgánu územního plánování není přístavba v souladu s hlavním, přípustným ani podmíněně přípustným využitím plochy B – bydlení v krajině dle územního plánu. Současně územní plán stanovuje, že každá stavba vyžadující územní rozhodnutí nebo územní souhlas je podmíněna ustoupením oplocení pro rozšíření veřejného prostranství, pokud je jeho šířka nevyhovující. Tato podmínka rovněž není splněna.
4. Žalobce přiložil i své vyjádření k nesouhlasnému závaznému stanovisku, které má za nepřezkoumatelné. Namítal, že orgán územního plánování v odůvodnění pouze citoval územní plán, aniž se zabýval konkrétním záměrem a zdůvodnil, v čem spatřuje nesoulad přístavby s územním plánem ve vztahu k rekreačnímu objektu existujícímu více než 50 let v oblasti, která je z 80 % oblastí rekreační. Územní plán tuto realitu zcela opomněl. Podmínky hlavního využití příslušné plochy lze vztahovat jen na nové stavby, nikoli na ty stávající. V daném případě se o novou stavbu nejedná, jde pouze o rozšíření stávající stavby na vlastním pozemku. Dále tvrdil, že nebylo odůvodněno, proč je šířka veřejného prostranství (stávajících veřejných komunikací) nevyhovující a proč je nutné ustoupit s oplocením. Přístavba se vůbec veřejného prostranství nedotýká, neboť směřuje zcela na opačnou stranu. Nadto posunutí oplocení u nemovitostí žalobce nedává smysl, když oplocení navazujících nemovitostí zůstává neměnné. Žalobce následně upozornil, že v místech, kde by měla být veřejná komunikace rozšířena, se nachází jím užívaná studna.
5. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 29. 3. 2023, č. j. MUMN/2173/2023/pats (dále „prvostupňové rozhodnutí“), žádost o vydání společného povolení k přístavbě zamítl. Jednak podotkl, že umístění přístavby není v souladu s požadavky § 25 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), a jednak odkázal na nesouhlasné závazné stanovisko. Stavební úřad doplnil, že není splněn požadavek vyhlášky č. 501/2006 Sb. na požadovanou šíři veřejného prostranství pro umístění veřejně přístupné pozemní komunikace. V současnosti je šíře veřejného prostranství přibližně 4 m a 6,5 m.
6. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce argumentoval obdobně jako v řízení před stavebním úřadem. Toliko dodal, že stavební úřad odkázal na vyhlášku č. 501/2006 Sb., aniž by specifikoval ustanovení obsahující nesplněný požadavek. Pozemky veřejného prostranství, které zmiňuje stavební úřad, se zabývá § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.,

který se však týká zpřístupnění rodinného domu, nikoli stavby pro rodinnou rekreaci. Prvostupňové rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. K druhému důvodu pro zamítnutí žádosti žalobce uvedl, že jej stavební úřad na problematiku odstupu přístavby v rozporu s § 4 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“) neupozornil. Pokud by žalobce byl poučen o nutnosti požádat o udělení výjimky, učinil by tak. Žádost má již připravenou a v nejbližší době ji doručí příslušnému orgánu.

7. V průběhu odvolacího řízení si žalovaný vyžádal potvrzení či změnu nesouhlasného závazného stanoviska. Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, oddělení územního plánování (dále „nadřízený dotčený orgán“), závazným stanoviskem ze dne 24. 5. 2023, č. j. 066238/2023/KUSK (dále „potvrzující závazné stanovisko“), nesouhlasné závazné stanovisko potvrdil. V odůvodnění konstatoval, že orgán územního plánování posoudil podmínku o nutnosti ustoupení oplocení jako nesplněnou, přestože neuvedl, proč je šířka nevyhovující a jakým způsobem má být s oplocením ustoupeno. Stávající komunikace Hlavní má šířku cca 6,5 m a nachází se v zastavěném území. Není reálné, aby oplocení ustoupilo u všech sousedících pozemků. Žalobce má navíc ve vzdálenosti 0,5 m od hranice pozemku vybudovanou studnu. Vedlejší komunikace má šířku přibližně 4 m a zajišťuje přístup na ostatní zastavěné a oplocené pozemky. Nebylo zdůvodněno, proč by měla být nevyhovující. Nicméně v popisu funkčního využití plochy B – bydlení v krajině nejsou stavby pro rekreaci uvedeny v hlavním, přípustném ani podmíněně přípustném využití. Z toho důvodu je záměr nepřípustný. Přestože je oblast zastavěna převážně rekreačními objekty, územní plán tuto funkci nepřipouští. Stávající rekreační objekty jsou stabilizovány a lze je udržovat. Pokud ovšem dojde k návrhu na jejich rozšíření či k jiné úpravě vyžadující územní rozhodnutí či územní souhlas, a tedy i posouzení souladu s územním plánem, musí být záměr posouzen jako nepřípustný.
8. Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 6. 2023, č. j. 078700/2023/KUSK (dále „napadené rozhodnutí“), odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný poukázal na skutečnost, že nesouhlasné závazné stanovisko nebylo změněno, protože musel prvostupňové rozhodnutí potvrdit.

Obsah podání účastníků

9. Proti napadenému rozhodnutí se žalobce brání žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“). Namítá, že se potvrzující závazné stanovisko omezuje na rekapitulaci námitek a odkazuje na územní plán, aniž by jej posuzovalo vzhledem k individuálním okolnostem případu. Z jeho odůvodnění nelze zjistit, k jakému závěru nadřízený dotčený orgán dospěl ohledně vadného posouzení požadavku na ustupující oplocení. Z toho důvodu je potvrzující závazné stanovisko vnitřně rozporné.
10. Žalobce je dále přesvědčen, že výklad územního plánu nadřízeným dotčeným orgánem je extenzivní a nemá oporu v právních předpisech, neboť nad míru omezuje žalobcovo vlastnické právo. Znemožňuje mu totiž téměř jakoukoliv stavební dispozici s vlastní budovou, která byla v minulosti zkolaudována jako rekreační objekt (obdobně jako většina budov v dané lokalitě). Žalobce je v případě stavební změny přesahující stávající stav s odkazem na územní plán zcela omezen. Fakticky je tím vynucována změna užívání z rekreačního objektu na stavbu pro bydlení. V té souvislosti žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42.

11. Podle žalobce nemohou být zkolaudované stavby dotčeny územním plánem v jejich možném využití. Z územního plánu jednoznačně nevyplývá, že nelze rozšířit rekreační objekt, když lokalita, v níž se nachází, je zahrnuta do plochy B – bydlení v krajině. Pokud územní plán neobsahuje přípustné využití rekreačních objektů v rámci plochy B – bydlení v krajině a ani v rámci plochy BR – bydlení v rekreačních oblastech, byly by tímto existující rekreační stavby tvořící většinu na daném území zcela vyčleněny. Již jen proto se žalobce domnívá, že uvedené podmínky o nepřípustnosti využití se nemohou vztahovat na stavby zkolaudované a historicky existující, ale pouze na nové stavby. Potvrzující závazné stanovisko je nepřezkoumatelné, neboť nadřízený dotčený orgán nevysvětluje, proč se jím citovaná část územního plánu o nepřípustném využití použije i ve vztahu k přístavbě. Územní plán je v tomto ohledu neurčitý. Závěrem žalobce argumentuje, že správní orgány k věci přistoupily přepjatě formalisticky.
12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že postupoval v souladu se zákonem, neboť správní řád nedovoluje žádosti vyhovět navzdory nesouhlasnému závaznému stanovisku. Žalobce se mohl k potvrzujícímu závaznému stanovisku před vydáním napadeného rozhodnutí vyjádřit. Pokud by tak učinil, byly by jeho námitky opětovně posouzeny. Teoreticky by tak mohl dosáhnout změny nesouhlasného závazného stanoviska. Žalobce se nicméně nevyjádřil a potvrzující závazné stanovisko akceptoval bez připomínek. Proto žalovaný navrhuje žalobu zamítnout.
13. V replice žalobce rozvádí, že jedinou cestou k přezkumu potvrzujícího závazného stanoviska je podání žaloby proti napadenému rozhodnutí. Lze těžko uvěřit, že by jakékoliv další vyjádření žalobce v odvolacím řízení vedlo k jinému výsledku. Veškeré námitky žalobce uplatnil již v odvolání a ve vyjádření k nesouhlasnému závaznému stanovisku.

Posouzení věci soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel 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 byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. Soud o věci rozhodl bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení s tímto postupem implicitně souhlasili. Ve lhůtě stanovené soudem se nevyjádřili, že by na nařízení jednání trvali. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, neboť si soud při posouzení věci vystačil s obsahem správního spisu, jehož součástí byla převážná většina žalobcem navržených důkazů. Usnesením stavebního úřadu ze dne 20. 7. 2023, č. j. MUMN/4732/2023/pats, soud dokazování neprováděl, neboť nebylo pro vypořádání žalobních bodů potřebné.
15. V projednávané věci směřuje žalobní argumentace proti obsahu závazných stanovisek, jimiž dotčené orgány posoudily soulad navrhované přístavby s územním plánem.
16. Podle § 149 odst. 1 správního řádu „[z]ávazné stanovisko je úkon učiněný 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.“
17. Podle § 149 odst. 2 správního řádu „[z]ávazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska,

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

18. Podle § 149 odst. 6 správního řádu „[j]estliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“
19. Podle § 149 odst. 7 věty první správního řádu „[j]estliže 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.“
20. Podle § 96b odst. 1 věty první stavebního zákona „[j]estliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 odst. 2 a 3 nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování.“
21. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. „[s]oud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“
22. Závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu nejsou samostatně přezkoumatelnými rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Vzhledem k tomu, že jsou závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jejich zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS).
23. Zákonnost závazného stanoviska soud přezkoumává k žalobní námitce. Rozsah přezkumu zahrnuje rovněž posouzení, zda jeho obsah alespoň v základní rovině odpovídá požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Tato povinnost byla od 1. 1. 2018 vložena přímo do § 149 odst. 2 správního řádu. Odůvodnění závazného stanoviska proto musí být opřené o dostatek relevantních důvodů a musí být srozumitelné. Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu podle § 149 odst. 1 správního řádu. Je-li proto závazné stanovisko nepřezkoumatelné, trpí vadou nepřezkoumatelnosti i rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019-45, body 25 až 32, a dále např. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 386/2021-77, bod 28). Osud napadeného rozhodnutí v projednávané věci tedy závisí na obsahu nesouhlasného a potvrzujícího závazného stanoviska.
24. Žalobce v prvé řadě namítá vnitřní rozpornost potvrzujícího závazného stanoviska stran vypořádání splnění podmínky územního plánu o ustoupení oplocení pro rozšíření veřejného prostranství, pokud je jeho šířka nevyhovující.
25. Soud přisvědčuje žalobci, že nesouhlasné závazné stanovisko pouze stroze konstatuje, že tato doplňující podmínka územního plánu není splněna. Orgán územního plánování tento závěr nikterak neodůvodnil. Vůbec nevysvětlil, proč má šíři veřejného prostranství

za nedostatečnou. Nehledě na fakt, že ani nespecifikoval, jaké veřejné prostranství by mělo být ustoupením oplocení rozšířeno. Žalobce proto správně na tuto vadu nesouhlasného závazného stanoviska poukazoval v podaném odvolání.

26. Z potvrzujícího závazného stanoviska je ale zjevné, že se nadřízený dotčený orgán s žalobcem v tomto ohledu ztotožnil. Fakticky orgánu územního plánování vytkl nedostačující odůvodnění. Též poukázal na nereálnost rozšíření přiléhající komunikace, neboť by k ustoupení oplocení muselo dojít u více než 20 pozemků. Sám žalobce v žalobě uvádí, že potvrzující závazné stanovisko shledalo vypořádání této podmínky jako nesprávné. Mezi účastníky proto není sporu o tom, že nadřízený dotčený orgán v této části vyhodnotil nesouhlasné závazné stanovisko jako vadné. Soud proto nesouhlasí s žalobcem, že by z odůvodnění potvrzujícího závazného stanoviska nebylo možné zjistit, k jakému závěru nadřízený dotčený orgán dospěl. Dle soudu potvrzující závazné stanovisko bez jakýchkoli pochybností orgánu územního plánování vytýká nedostatky v odůvodnění a zmiňuje nemožnost dosáhnout sledovaného účelu lpěním na splnění této podmínky toliko v případě žalobcova záměru.
27. Jinou otázkou však je, zdali měla tato vada rovněž vliv na zákonnost nesouhlasného závazného stanoviska, resp. zda měla vyústit v jiný procesní postup nadřízeného dotčeného orgánu. Z § 149 odst. 7 správního řádu vyplývá, že nadřízený dotčený orgán mohl nesouhlasné závazné stanovisko toliko změnit či potvrdit (přičemž změnou může být i souhlas v případě, kdy původní stanovisko bylo nesouhlasné, a naopak). Zákon nicméně nepočítá s tím, že by nadřízený orgán dotčeného orgánu vadné závazné stanovisko zrušil a věc se z tohoto důvodu vrátila k prvnímu stupni (viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2018, č. j. 6 As 201/2017-40, bod 28).
28. Nadřízený dotčený orgán proto nebyl oprávněn pro shledanou vadu nesouhlasné závazné stanovisko zrušit a věc vrátit k novému posouzení orgánu územního plánování. Ze závěrů nadřízeného dotčeného orgánu je dále zřejmé, proč nepřistoupil ani ke změně nesouhlasného závazného stanoviska na souhlasné. Nadřízený dotčený orgán totiž posoudil (shodně jako již orgán územního plánování) stavební záměr žalobce nepřipustným z důvodu rozporu s povolenými způsoby využití funkční plochy B – bydlení v krajině, do níž žalobce přístavbu plánoval umístit. Za takové situace nemohl nadřízený dotčený orgán postupovat jinak. Ztotožnil-li se nadřízený dotčený orgán s orgánem územního plánování v posouzení tohoto (dalšího) důvodu nepřipustnosti záměru, nebylo namístě, aby nesouhlasné závazné stanovisko měnil. Proto jej musel potvrdit, ačkoli orgánu územního plánování vytkl nedostatky v odůvodnění ve vztahu k jinému z důvodů, pro které nebyl žalobcův záměr nesouhlasným závazným stanoviskem shledán připustným.
29. Soud proto konstatuje, že potvrzující závazné stanovisko není vnitřně rozporné. Nadřízený dotčený orgán postupoval tak, jak mu ukládá § 149 odst. 7 správního řádu.
30. Žalobce nicméně též brojí proti tomu, že dotčené orgány vyhodnotily přístavbu jakožto neodpovídající funkčnímu využití plochy B – bydlení v krajině. Těžiště žalobních námitek spočívá v tom, že povolené a zkolaudované stavby nemohou být územním plánem dotčeny. Opačný výklad správních orgánů má totiž žalobci znemožňovat jakoukoliv stavební dispozici s budovou v jeho vlastnictví.
31. V první řadě soud uvádí, že na rozdíl od žalobce nemá potvrzující závazné stanovisko za nepřezkoumatelné. Nadřízený dotčený orgán srozumitelně vysvětlil, z čeho podle něj vyplývá nepřipustnost přístavby pro nesoulad s územním plánem. Zjistil, že stavby pro

rekreaci nejsou zmíněny v hlavním, přípustném ani podmíněně přípustném využití plochy B – bydlení v krajině. Územní plán dále stanovuje, že nad rámec výslovně jmenovaných jsou nepřipustné i všechny další způsoby využití neuvedené jako hlavní, přípustné či podmíněně využití. K odvolacím námitkám podotkl, že přestože je oblast zastavěna převážně rekreačními objekty, územní plán tuto funkci nepřipouští. Stávající rekreační objekty lze udržovat, ale v případě rozšíření či úpravy vyžadující posouzení souladu s územním plánem tyto nelze povolit. Soud uzavírá, že shrnuté dostojí požadavkům kladeným na obsah odůvodnění závazného stanoviska podle § 149 odst. 2 správního řádu.

32. Soud rovněž nemá za neurčitou formulaci územního plánu o nepřipustném využití příslušné funkční plochy. Jednoznačně se zde upravuje, že způsoby využití výslovně neuvedené v podmínkách jednoho z připuštěných způsobů využití nejsou přípustné. Stavby pro rekreaci, kterou dle projektové dokumentace přístavba k rekreačnímu objektu žalobce je, územní plán v ploše B – bydlení v krajině nepřipouští. Nadřízený dotčený orgán proto nemusel tento závěr nikterak složitě zdůvodňovat.
33. Soud se s nadřízeným dotčeným orgánem shodl i z věcného hlediska, neboť potvrzující závazné stanovisko posoudilo přípustnost záměru žalobce správně.
34. Nejdříve soud považuje za potřebné vyjasnit, že přístavbu navrženou žalobcem je nutné posuzovat samostatně z hlediska jejího souladu s územním plánem. Přitom nehraje roli fakt, že rekreační objekt, jenž má být o přístavbu rozšířen, byl v minulosti pravomocně povolen a zkolaudován.
35. Podle § 2 odst. 4 stavebního zákona se pojmem stavba podle okolností rozumí i její část nebo změna dokončené stavby. Dle následujícího odstavce „[z]měnou dokončené stavby je a) nástavba, kterou se stavba zvyšuje, b) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, c) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.“
36. Žalobcův záměr byl posuzován jako přístavba, tedy změna dokončené stavby, která podle okolností spadá pod pojem *stavba*. Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona lze umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Výjimky z povinnosti opatřit si rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas stanovuje § 79 odst. 2 a 5 stavebního zákona. Ze správního spisu neplyne, že by se v případě přístavby měla některá z výjimek uplatnit. Žalobce to ostatně ani netvrdí.
37. Podle § 94o odst. 1 stavebního zákona „[v]e společném územním a stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky a) tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, b) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.“
38. Z výše citovaných ustanovení vyplývá, že stavební úřad byl povinen navrženou přístavbu posuzovat mimo jiné i na základě závazných stanovisek, tj. i závazného stanoviska orgánu územního plánování, který podle § 96b odst. 3 stavebního zákona určuje, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Žalobcův stavební záměr

spočívající v přístavbě rekreačního objektu proto musel být samostatně zhodnocen (v zásadě obdobně jako jiná nová stavba) v tom směru, zda územní plán jeho umístění do území umožňuje. V tomto případě není rozhodný fakt, že se jedná o přístavbu již zkolaudovaného objektu pro rekreaci. Stavební zákon v případě změny dokončené stavby vyžaduje zhodnocení připravované změny dle určených kritérií.

39. Pokud proto stavební zákon u stavebního záměru stanoví, že podléhá posouzení souladu s územně plánovací dokumentací, nesmí být předložená projektová dokumentace k přístavbě v rozporu s regulativy platného a účinného územního plánu. V takovém případě se žalobce nemůže domáhat toho, že se jedná „jen“ o rozšíření již povolené stavby pro rekreaci. Nadřízený dotčený orgán přiléhavě poznamenal, že žalobci nic nebrání v tom, aby stávající rekreační objekt udržoval [udržovací práce nevyžadují žádný povolovací akt ze strany stavebního úřadu – viz § 79 odst. 5 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, což platí i po reformě veřejného stavebního práva – viz § 171 ve spojení s přílohou č. 1 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů]. Hodlá-li však žalobce provést takovou změnu či úpravu, která povolovací akt, a tedy i posouzení s územně plánovací dokumentací vyžaduje, musí být předložený záměr v souladu s územním plánem.
40. Z uvedeného plyne, že správní orgány nepochybily, jestliže zkoumaly soulad přístavby s územním plánem, a to bez ohledu na to, že se jedná o rozšíření stávajícího objektu pro rekreaci.
41. Žalobce vyslovuje obavu, že výkladem správních orgánů územního plánu je zcela omezen ve stavebních dispozicích rekreačního objektu a že je tím vynucována změna jeho užívání na stavbu pro bydlení. Tak tomu ale není.
42. Soud připomíná např. závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/201949, v bodě 47: *„Přijetím územního plánu bez dalšího nedochází k omezení dosavadního faktického užívání pozemků. Územní plán totiž nemění stávající využití území ani neukládá povinnost k jeho změně, ale pouze stanoví limity budoucích změn v jeho využití, přičemž tyto limity se mohou projevit až v navazujícím územním rozhodnutí. Pravomocná územní rozhodnutí nemohou být přijetím nového územního plánu dotčena [...]. Přijetí nového územního plánu tedy nemůže mít vliv na již vydaná pravomocná územní rozhodnutí [...].“*
43. Z citované pasáže rozsudku NSS plyne, že žalobce může stávající rekreační objekt užívat i nadále tak, jako tomu bylo před přijetím současně účinného územního plánu. Byť územní plán v ploše B – bydlení v krajině nepřipouští stavby pro rekreaci (k tomu podrobněji níže), nemůže tato skutečnost negativně zasáhnout do pravomocně povoleného způsobu užívání žalobcovy stavby pro rekreaci. Žalobci nic nebrání v tom, aby tuto stavbu užíval v souladu s vydanými rozhodnutími. Nový územní plán skutečně může působit jen do budoucnosti (*pro futuro*) jako podklad pro až další rozhodování v území (srov. rozsudek NSS z 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/201065, č. 2353/2011 Sb. NSS).
44. Jak naznačil soud výše, územní plán nebrání jakékoli opravě či údržbě dotčené nemovitosti. Nicméně zásahy do vnějšího půdorysného či výškového ohraničení stavby, tj. laicky řečeno její zvětšení či rozšíření či jiné obdobné stavební úpravy, jež stavební zákon označuje jako změny dokončené stavby (§ 2 odst. 5), však již musí respektovat nově nastolený právní stav, a tedy splňovat i regulativy stanovené v účinném územním plánu. V opačném případě by narážely na legitimní záměr obce, který promítla ve způsobu využití funkční plochy B – bydlení v krajině (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2022, č. j. 8 As 271/202068, bod 26).

45. Jinými slovy řečeno, územní plán nic nezměnil na možnosti žalobce užívat stavbu pro rodinnou rekreaci jako doposud. Pokud však žalobce hodlá na této stavbě učinit takovou změnu, která podléhá posouzení souladu s územním plánem, nesmí s ním být v rozporu (viz výše odst. 39). Takový výklad není excesivní a odpovídá právní úpravě a následné judikatuře.
46. Soud souhlasí s dotčenými orgány i v tom, že územní plán stavby pro rekreaci v ploše B – bydlení v krajině nepřipouští.
47. Územní plán, z jehož znění jak správní orgány, tak žalobce v žalobě shodně vycházejí (a který je veřejně dostupný na oficiálních internetových stránkách obce Mnichovice: <https://www.mnichovice.cz/uzemni-plan/ds-1063>), pro plochu B – bydlení v krajině, do níž měla být přístavba umístěna, stanovuje následující způsoby využití:

„Hlavní využití: Bydlení.

Přípustné využití: Školství, kulturní zařízení, církevní stavby, domy s pečovatelskou službou, zdravotnictví, administrativa, veřejná správa, administrativa, hřiště, stavby pro sport. Veřejné stravování. Stavby dopravní a technické infrastruktury a stavby doplňkové, související s hlavním využitím plochy. Plochy veřejných prostranství, plochy městských parků, plochy zeleně.

Podmíněně přípustné využití: Ubytování do kapacity 20 lůžek, obchody a nerušící provozovny služeb do velikosti 300 m² hrubé podlažní plochy. Nerušící řemeslná výroba do velikosti 300 m² hrubé podlažní plochy. Pro výše uvedené podmíněné využití platí bez rozdílu tyto podmínky: stavby slouží k obsluze lokálních potřeb v území; stavby jsou součástí staveb pro bydlení na stavebním pozemku, zejména rodinných domů a poskytují práci v místě bydlištěm. Stavby svým provozem neruší obytný charakter území (zejména hlukem a exhalacemi). Na pozemcích hotelu na Myšlíně (parc. č. XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI k.ú. X) nejsou územním plánem omezeny počty lůžek ani dalšího doprovodného hotelového vybavení a služeb.

Nepřípustné využití: Sklady, odstavné plochy pro nákladní automobily a autobusy a pro přívěsy těchto nákladních vozidel, zařízení dopravních služeb, autobazary. Nepřípustné jsou i všechny další způsoby využití, neuvedené jako hlavní, přípustné či podmíněné využití.“

48. V citovaných způsobech využití plochy B – bydlení v krajině skutečně nelze nalézt stavby pro rekreaci, jak správně konstatovaly dotčené orgány. Proto tyto stavby spadají pod nepřípustné využití. Žalobce přitom nemá pravdu, že by rekreační stavby byly zcela vyčleněny. Územní plán s nimi počítá jak v ploše BR – bydlení v rekreačních oblastech, tak v ploše CH – chaty a zahrádky (viz hlavní využití těchto ploch na straně 36 a 37 výrokové části územního plánu), které však na pozemky žalobce nezasahují. Není pochyb ani o tom, že přístavba má sloužit rekreačním účelům, nikoli trvalému bydlení, neboť v projektové dokumentaci se vymezuje jako rozšíření stávající stavby pro rekreaci. Žalobce ani netvrdí, že by měla sloužit jinému účelu.
49. Zároveň územní plán výslovně rozlišuje mezi způsobem využití spočívajícím v bydlení a v užití pozemků v daných plochách pro stavby pro rekreaci. Z hlavních a přípustných způsobů využití ploch B – bydlení v krajině, BR – bydlení v rekreačních oblastech a CH – chaty a zahrádky plyne, že stavby pro rekreaci je možné umisťovat toliko ve dvou posledně jmenovaných plochách, kdežto v ploše B – bydlení v krajině nikoli, neboť ta je do budoucna určena pro umisťování staveb pro bydlení, tj. rodinných a bytových domů. Ty územní plán ve výrokové části na straně 10 vymezuje mimo jiné tak, že polovina jejich podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určena. Naopak územní plán

na stejném místě odlišně vymezuje stavbu pro individuální rekreaci jako jednoduchou stavbu, „*kteřá svými objemovými parametry, vzhledem a stavebním uspořádáním odpovídá požadavkům na rodinnou rekreaci, zejména chata, rekreační chalupa nebo zahrádkářská chata*“. V tomto směru územní plán očividně vychází až na drobné odchylky z vymezení staveb pro bydlení a pro rodinnou rekreaci ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. [viz její § 2 písm. a) a b)].

50. Tato vyhláška nadto v § 4 odst. 1 stanovuje, že „*[p]lochy bydlení se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro bydlení v kvalitním prostředí, umožňujícím nerušený a bezpečný pobyt a každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel, dostupnost veřejných prostranství a občanského vybavení*.“ Dle odstavce druhého téhož ustanovení lze pozemky staveb pro rodinnou rekreaci „*do ploch bydlení zahrnout pouze tehdy, splňují-li podmínky podle § 20 odst. 4 a 5*.“ Územní plán je však do plochy B – bydlení v krajině, jež je plochou bydlení ve smyslu § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., nikterak nezahrnuje.
51. Město Mnichovice i podle odůvodnění územního plánu cílilo na změnu některých chatových oblastí na trvalé bydlení (viz poslední odstavec na straně 13 a první odstavec na straně 79 odůvodnění územního plánu). Zjevně sledovalo účel, aby v určitých místních částech funkce bydlení převládla nad funkcí rekreační. Toliko nad rámec přezkumu soud dodává, že k takovému úmyslu mohly město vést rozličné důvody, např. snaha o potlačení intenzivního rekreačního využití částí území namísto jeho využití pro trvalé bydlení občanů Mnichovic. To však není v projednávané věci podstatné, neboť soud nehodnotí zákonnost územního plánu. Z funkčního řešení plochy B – bydlení v krajině lze každopádně dovodit, že vytyčeného účelu město hodlalo dosáhnout právě i v případě lokality, v níž se nachází pozemky žalobce (viz i zmínku v odůvodnění na straně 39 územního plánu, dle níž se osada Myšlín z chatové oblasti postupně mění ve čtvrť rodinných domků). Argumentuje-li žalobce tím, že se v této lokalitě nacházejí převážně rekreační objekty, nemá tato okolnost pro posouzení přístavby význam, neboť rozhodující je předvídané využití řešené plochy v územním plánu. Dle něj však již nové stavby pro rekreaci nejsou do budoucna v dané ploše přípustné.
52. Pokud funkční řešení plochy B – bydlení v krajině neodpovídá žalobcově představě o regulaci dotčeného území, mohl a měl se bránit proti územnímu plánu v procesu jeho přijímání, případně následně návrhem na jeho zrušení u soudu postupem podle § 101a a násl. s. ř. s. Žalobce ani neučinil součástí žaloby proti napadenému rozhodnutí návrh na incidenční přezkum územního plánu. Soud proto není oprávněn v tomto řízení jakkoliv hodnotit jeho zákonnost a přiměřenost. Musí z něj naopak vycházet a přezkoumat, zdali jej správní orgány v žalobcově věci aplikovaly správně. Soud přitom v mezích žalobních bodů neshledal, že by tomu tak nebylo.
53. Závěrem žalobce s odkazem na nálezy Ústavního soudu namítá, že správní orgány ve věci rozhodly zcela formalisticky bez ohledu na specifika konkrétního případu. Soud však nemohl ani této námitce přisvědčit. Výše popsanou vadu nesouhlasného závazného stanoviska se podle soudu podařilo odstranit nadřízenému dotčenému orgánu, který v souladu s právní úpravou, územním plánem a konstantní judikaturou řádně reagoval na žalobcem vznesené námitky. Potvrzující závazné stanovisko vychází z účinných regulativů územního plánu, jenž v současnosti neumožňuje přístavbu rekreačního objektu do dané lokality umístit. Nadřízený dotčený orgán zohlednil žalobcovu argumentaci spočívající v tom, že se v území nacházejí rekreační objekty a že jeho stavba byla v minulosti zkolaudována pro rekreační užívání. Jak ale nadřízený dotčený orgán, tak i soud vysvětlily, tyto okolnosti nemohly zvrátit výsledné posouzení žalobcova stavebního záměru. Žalovaný

a stavební úřad pak postupovaly v souladu s § 149 odst. 6 správního řádu. Jelikož v soudním přezkumu obstálo potvrzující závazné stanovisko, ob stojí i samo napadené rozhodnutí. Postup souladný s právní úpravou nelze považovat za přepjatý formalismus, resp. za nepřipustné bránění v realizaci předmětného stavebního záměru (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2020, č. j. 7 As 309/2019-26, bod 29, dále přiměřeně rozsudky NSS ze dne 24. 9. 2020, č. j. 1 Azs 46/2020-40, bod 22, a ze dne 24. 8. 2021, č. j. 1 Azs 212/2021-37, bod 26).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

54. Vzhledem k tomu, že žalobní body nejsou důvodné a soud nezjistil žádné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i bez námitky, zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
55. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 nejblíže 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 25. července 2024

JUDr. Věra Šimůnková v. r.
předsedkyně senátu