

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **Ing. M. M.**, zastoupená JUDr. Tomášem Hemelíkem, CSc., advokátem, se sídlem Lipanská 331/7, Říčany, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Čerčanská 12, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. července 2015, č. j. 102660/2015/KUSK, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. listopadu 2016, č. j. 45 A 37/2015 – 30,

takto:

I. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá.**

II. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobkyni jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Tomáše Hemelíka, CSc., advokáta, se sídlem Lipanská 331/7, 251 01 Říčany.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad Mnichovice (dále též „stavební úřad“) na základě žádosti Ředitelství silnic a dálnic (dále též „osoba zúčastněná na řízení“) umístil stavbu „D1 – SSÚD Mirošovice – modernizace“ na pozemcích st. p. 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867 a parc. č. 169/12, 1997/1 a X v katastrálním území Mirošovice u Říčan. Stalo se tak územním rozhodnutím ze dne 15. dubna 2015 č. j. MUMN/1806/2015/vlat.

[2] Žalobkyně vlastní dům č. p. X v M., který se stavbou sousedí. Proti územnímu rozhodnutí se bránila odvoláním a následně žalobou ve správním soudnictví, neboť stavba podle ní nerespektuje závazné ukazatele územního plánu obce Mirošovice pro zónu č. 20, které se vztahují speciálně na areál střediska správy a údržby dálnice Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále též „areál ŘSD“). Ten podle nich nesmí být zahušťován další zástavbou a ani nemá být zvyšována hladina zástavby. Z projektové dokumentace nicméně plyne, že stavba předpokládá nejen dostavbu stávajících objektů, ale i stavbu objektů nových. Zvyšuje se i výška staveb, kdy například sklad soli SO12, který se nachází přímo naproti domu žalobkyně, bude zvýšen ve světlé výšce o více než 1 m na 10,7 m nad terénem (v současné době činí tato výška 9,3 m). Tento sklad soli má navíc v současnosti sedlovou střechu a výšky 9,3 m dosahuje v hřebenu střechy. Nově však má mít střechu rovnou. Zeď nacházející se naproti domu žalobkyně se tedy podstatně zvýší. Výkresy obsažené v projektové dokumentaci současnou výšku staveb záměrně zkreslují. Při jednáních je předkládán pouze výkres bočního pohledu na sklad soli, který neobsahuje pohled na hřeben střechy, ale pouze pohled na průčelní zeď. Původní výška skladu soli se tak zdá být vyšší. Nejde však o reálnou výšku skladu (výšku hřebene střechy), ale o výšku jedné jeho průčelní zdi, která tvoří jen atiku skladu v délce 0,4 m.

[3] Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví. Její žalobě naopak Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“) vyhověl a napadené odvolací rozhodnutí zrušil. Shledal, že stavba tak, jak byla umístěna, je skutečně v rozporu s územním plánem obce Mirošovice.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost stavebník, tj. ŘSD, jako osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatel“). V ní namítal, že krajský soud věc chybně posoudil po právní stránce (skutková zjištění nerozporuje). Stěžovatel má především za to, že speciální plošný regulativ daný územním plánem pro areál ŘSD se týká pouze nové zástavby, nikoliv modernizace, která v tomto případě spočívala jen v dostavbě (plošném rozšíření) stávajícího objektu SO 12 (sklad soli). Výklad soudu považuje stěžovatel za nepřiměřeně restriktivní i s ohledem na svou dobrou víru, kdy na základě stavebního povolení pokračoval v zamýšlené realizaci rekonstrukce. Zpochybnil též samotný speciální regulativ, který podle něj nemá ve vztahu k obecnému regulativu zóny č. 20 územního plánu obce Mirošovice (tj. max. zastavěnost pozemku 35%) žádný smysl a představoval by fakticky stavební uzávěru. Kromě toho naznačil, že takto úzce zaměřený regulativ (jen na areál ŘSD) by mohl být považován i za diskriminační. Za nepřiměřeně restriktivní označil stěžovatel výklad krajského soudu i ve vztahu ke speciálnímu výškovému regulativu. Žalovaný podle něj správně vyšel z projektové dokumentace, podle

níž se má objekt SO 12 (sklad soli) rekonstrukcí zvýšit pouze o 0,632 m, a v intencích správního uvážení vyhodnotil zvýšení, a to i ohledem na vzdálenost skladu soli od domu žalobkyně, jako nepatrné.

[5] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila, že stěžovatel pouze opakuje argumentaci, kterou použil na ústním jednání před krajským soudem a kterou soud ve svém rozsudku náležitě vypořádal. Proto navrhla kasační stížnost zamítnout a požádala Nejvyšší správní soud, aby jí přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně uznává, že slovní vyjádření speciálního plošného regulativu v územním plánu je značně vágní („nezahušťovat areál další zástavbou“). Lze však podle ní dovodit, že tvůrce územního plánu si nepřeje, aby se v areálu dále navyšovala plocha zastavěná různými objekty – ať už novými či při modernizaci plošně zvětšenými. K tomu žalobkyně uvedla (a v přílohách svého vyjádření doložila), že v areálu ŘSD je navržena nejen modernizace stávajících objektů (a jejich zvětšení co do zastavěné plochy), ale i výstavba objektů zcela nových. Dodala, že podle vyjádření investora má při modernizaci dojít ke kompletní demolici všech stávajících objektů, přesto investor bez udání důvodu odmítl návrh, aby změnil dispozici areálu a největší ze stávajících budov, kterou je právě sklad soli, přesunul na opačný konec areálu, než se nachází sousední obytná zástavba. Sklad soli se má naopak rozšířit právě směrem k obytné zástavbě, a to na úkor stávajícího pásu vzrostlé zeleně, ačkoliv izolační zeleň zde předpokládá stávající územní plán (ve znění změny z roku 2005).

[6] Pokud jde o výškový regulativ, ten zapovídá zvyšovat stávající výškovou hladinu zástavby v areálu ŘSD. Žalobkyně upozornila, že stávající výška hřebene střechy skladu soli není 10,078 m, jak opakovaně uvádí stěžovatel. Jde totiž ve skutečnosti o výšku štítu průčelní zdi, která je přibližně o 0,8 m vyšší než samotný hřeben střechy (což žalobkyně doložila komentovanou fotografií, jíž Nejvyšší správní soud pro názornost činí součástí textu rozsudku). Po modernizaci se má objekt skladu soli navýšit v hřebeni střechy na 10,7 m, tedy přibližně o 1,4 m oproti současnému stavu. Žalobkyně poté vylíčila další skutečnosti, které podle ní nárůst výšky ještě umocní (zmenšení sklonu střechy, přiblížení přilehlé stěny skladu soli k obytné zástavbě, změna sklonu terénu a „obnažení“ spodní části skladu, dosud pohledově ukrytého za terénem).



[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Kasační stížnost poté věcně posoudil a shledal, že není důvodná.

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti nepřináší nic nového, jak přiléhavě poukázala ve svém vyjádření žalobkyně. Proto Nejvyšší správní soud považuje za vhodné ocitovat nejprve klíčové pasáže z rozsudku krajského soudu týkající se výkladu regulativů, které pro zónu 20 a zejména pro areál ŘSD stanovuje územní plán obce Mirošovice. K plošnému regulativu se krajský soud vyjádřil takto: „*Podle názoru soudu regulativ stanovící maximální zastavěnost pozemků na 35 % je regulativem obecným pro celou zónu ‚U Křižovatky'. Vedle toho regulativ stanovící pro areál střediska správy a údržby dálnice požadavek na nezahušťování areálu další zástavbou, je pak dalším speciálním regulativem, který v případě příslušného areálu musí být splněn také. Tedy to, že je v dané věci splněn obecný regulativ stanovící maximální zastavěnost pozemku (tím argumentuje žalovaný), ještě bez dalšího neznamená, že k dalšímu regulativu v řadě již není třeba přihlížet. … Požadavek územního plánu na nezahušťování areálu další zástavbou … nelze … vztahovat pouze na zástavbu novými objekty, ale je třeba jej vztahovat také na zástavbu v podobě plošného rozšiřování objektů stávajících.*“ Pokud jde o regulativ výškový, ten krajský soud vyložil následujícím způsobem: „*Zákaz zvyšování hladiny zástavby v areálu je třeba chápat tak, že stavby v areálu ani po případných rekonstrukcích nesmí překročit výšku, kterou mají stávající stavby. Pojmu hladina zástavby přitom není možné rozumět tak, že jde o nejvyšší bod konkrétní stavby (tj. například vrchol štítové atiky). Výšková hladina zástavby představuje výšku staveb*

nad přilehlým terénem a není-li v územním plánu konkrétněji určena (například stanovením kóty či počtem nadzemních podlaží) je obecně dána převládající výškou hřebenů střech či atik rovných střech v charakteristickém vzorku zástavby v lokalitě. ... Z územního plánu také nelze dovodit, že navýšení, které je menší než jedno nadzemní podlaží, je přípustné." Krajský soud poté zrušil rozhodnutí žalovaného proto, že správní orgány v návaznosti na chybné právní hodnocení regulativů obsažených v územním plánu neobjasnily v územním řízení dostatečně skutkový stav, neboť nezjistily spolehlivě ani stávající zastavěnost areálu ŘSD ani jeho stávající výškovou hladinu.

[10] S výkladem územního plánu, který podal krajský soud, se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Neshledává jej ani nepřiměřeně striktním vůči stavebníkovi.

[11] Pokud jde o stěžovatelovy obecné výhrady k regulativům územního plánu dopadajícím na areál ŘSD, nutno říci, že doba určená pro jejich řešení dávno uplynula. Stěžovatel měl proti nim vznést námitky v procesu územního plánování (srov. k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2010, č. j. 7 As 13/2010 - 145). V územním řízení již platí zásada, že se nepřihlíží k námitkám týkajícím se věcí, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního plánu [srov. § 89 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Soud by se stěžovatelovými výhradami proti územnímu plánu mohl zabývat jedině v rámci návrhu na zrušení územního plánu či jeho změny jakožto opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.").

[12] Výjimku z předestřených pravidel představuje pouze názor prezentovaný v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, č. j. 7 As 144/2012 - 53, podle něhož je soud ve správním soudnictví oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem rozhodnutí stavebního úřadu, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Tento názor sedmého senátu není ovšem napříč senáty Nejvyššího správního soudu rozhodně přijímán bezvýhradně (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, č. 2943/2014 Sb. NSS, bod [14]). I kdyby si jej však šestý senát osvojil, neshledává žádný důvod, proč by neměl územní plán v nyní projednávané věci aplikovat. Jeho diskriminační působení stěžovatel nijak blíže nespecifikuje (sám v kasační stížnosti uvádí, že tuto otázku „ponechává stranou"). Pokud jde o smysl speciálního regulativu, není pochyb o tom, že je přísnější než regulativ obecný platný pro zbytek zóny č. 20. V areálu ŘSD tak vlastně tento speciální (slovní) regulativ nahrazuje obecný (číselný, resp. procentuální) regulativ. Speciální regulativ nepochybně má svůj smysl a není nadbytečný, jak se ukazuje i v právě projednávané kauze. Úplnou stavební uzávěru nicméně tento regulativ nepředstavuje, neboť na rozdíl od ní umožňuje provádět na stávajících stavbách nikoliv jen udržovací práce (srov. § 97 odst. 1 stavebního zákona), ale též stavební úpravy při zachování hmotových parametrů stavby, ba umožňuje dokonce i odstranění stávajících staveb a jejich nahrazení stavbami novými, ovšem za stejných podmínek (tedy zachování stávající hustoty a výšky zástavby). Otázka, zda míra omezení stavebních záměrů stanoveného územním plánem je nezbytná k dosažení stanoveného veřejného zájmu, pak již není otázkou zákonnosti opatření obecné povahy, nýbrž otázkou jeho správnosti, resp. přiměřenosti (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6

Aos 3/2013 - 29 ze dne 13. května 2014). Pro její zkoumání v územním řízení a navazujícím řízení soudním již nepochybně není prostor, a to dokonce ani podle velkorysého náhledu prezentovaného ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 144/2012 - 53.

[13] Co se týká samotné aplikace závazných regulativů na stěžovatelův záměr, i zde Nejvyšší správní soud souhlasí s náhledem krajského soudu. Je zcela irelevantní, zda stavebník v takovémto případě své stavby prezentuje jako stavby nové či jako „modernizaci" staveb stávajících. Speciální plošné a výškové regulativy platné pro areál ŘSD se musí uplatnit v obou případech. To je zřejmé už z toho, že rozdíl mezi přístavbou stávající stavby a mezi (pouze přiléhající) stavbou novou spočívá prakticky jen v tom, že přístavba je s původní stavbou vzájemně provozně propojena, zpravidla dveřmi [srov. § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona], zatímco nová stavba nikoliv. Hmotově a z hlediska dopadu na práva vlastníků okolních pozemků však může mít přístavba zcela stejné parametry jako nová stavba. V nyní posuzovaném případě nadto nelze přehlédnout, že stavebník se nechystá provádět pouhé změny staveb stávajících (tedy nástavby, přístavby a stavební úpravy). V územním rozhodnutí se naopak výslovně počítá s tím, že v rámci modernizace *„bude většina stavebních objektů zbourána ... a nahrazena novými moderními objekty se stejnou nebo podobnou funkcí"* (územní rozhodnutí, str. 5). Z přiložené katastrální situace pak vyplývá, že přinejmenším jeden z nových objektů (SO 15), pokud jde o jeho umístění, dokonce ani žádný předobraz ve stávající stavbě na tomtéž místě nemá, takže je umisťován zcela nově. I z tohoto pohledu se argumentace stěžovatele, že se jedná o pouhou modernizaci stávajících staveb, jeví jako účelová.

[14] Již pouze stručně k dalším kasačním námitkám Nejvyšší správní soud poznamenává, že o správním uvážení nelze v případě posuzování souladu stavby s územním plánem vůbec hovořit. Zákon zde stavebnímu úřadu žádnou možnost volné úvahy nedává [srov. § 90 písm. a) stavebního zákona]. Obdobné je to s otázkou dobré víry stavebníka. Úkolem správního soudu je přezkoumat na základě žaloby pravomocné rozhodnutí správního orgánu, přičemž pro to, aby při tom bral ohledy na dobrou víru jeho adresáta (zde v roli osoby zúčastněné na řízení), zejména aby s ohledem na dobrou víru či legitimní očekávání založené správním rozhodnutím od jeho zrušení upustil, mu zákon neskýtá prostor (srov. § 78 s. ř. s.). V tom spočívá jeden z rozdílů mezi řízením podle soudního řádu správního a přezkumným řízením podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, kde zákonodárce se zohledněním práv nabytých v dobré víře naopak počítá (srov. § 94 odst. 4 správního řádu).

[15] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně

vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný se prakticky kasačního řízení neúčastnil, pouze zaslal soudu správní spisy. Naopak žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení, jež uplatnila.

[17] Žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce podala vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobkyni se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

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

V Brně dne 22. únor 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu