



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Davida Hipšera v právní věci žalobců: **a) Ing. T. P.** a **b) Ing. I. P.**, zastoupení Mgr. Danielem Thelenem, advokátem se sídlem U Průhonu 32, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Mgr. L. P.**, zastoupen Mgr. Davidem Netušilem, advokátem se sídlem Politických vězňů 911/8, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2017, č. j. 46 A 23/2015 - 100,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II.** Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá.**
- III.** Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 6 365 Kč k rukám zástupce žalobců Mgr. Daniela Thelena do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- V.** Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 6 365 Kč k rukám zástupce žalobců Mgr. Daniela Thelena do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Dne 18. 4. 2005 byla Městskému úřadu Řevnice (dále „stavební úřad“) doručena žádost osoby zúčastněné na řízení (dále „stavebník“) o stavební povolení na novostavbu rodinného domu. V údajích o stavbě bylo uvedeno, že se bude jednat o dvoupodlažní rodinný dům.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 11. 7. 2005, č. j. R 293/05-6, stavbu povolil. Podle povolení měla stavba zahrnovat I. nadzemní podlaží (zavětrí, hala, koupelna, pracovna, obývací pokoj + kuchyň, spíž, terasa, venkovní zpevněná plocha), II. nadzemní podlaží (schodiště, koupelna, WC, tři ložnice, chodba), zpevněné parkovací stání, domovní část vodovodní přípojky, žumpu, dešťovou kanalizaci se vsakovací jámkou a domovní část elektrické přípojky. Pro umístění a provedení stavby byla stanovena podmínka, že stavba domu bude umístěna na pozemku parc. č. X v obci X, k. ú. X, mimo jiné ve vzdálenosti 5 m od společné hranice s pozemkem parc. č. X (komunikace). Rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 8. 2005.

[2] Dne 27. 11. 2013 stavebník požádal o „*změnu stavby před dokončením*“. V žádosti uvedl, že stavba „*vychází z původní dokumentace, nově je dům zmenšen na rozměry 7,2 x 13 m a je nově umístěn na pozemku. Dům je nepodsklepený o 2 NP a jedním krytým a jedním nekrytým parkovacím stáním*“. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 13. 1. 2014, č. j. 0174/2014/SU/Sa, rozhodl o změně umístění stavby a povolil změnu stavby před jejím dokončením. Na tomto rozhodnutí stavební úřad vyznačil právní moc a stavebník realizoval stavbu v souladu s tímto rozhodnutím.

[3] Žalobci, s nimiž stavební úřad nejednal jako s účastníky řízení, však podali proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 3. 7. 2014, č. j. 099051/2014/KUSK, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 1. 2014, neboť podle jeho názoru byli žalobci účastníky řízení, které stavební úřad opomněl. Žalovaný však věc nevrátil stavebnímu úřadu, ale řízení zastavil, neboť stavba již byla v mezidobí realizována, a nebylo tak podle žalovaného možné vést řízení o žádosti o změně stavby ze dne 27. 11. 2013. Stavebník měl podat žádost o dodatečné povolení stavby v režimu § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[4] Dne 16. 6. 2014 stavebník požádal o „*dodatečné povolení změny stavby před dokončením*“. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 7. 10. 2014, č. j. 4050/2014/SU/Sa, dodatečně povolil změnu stavby mimo jiné v rozsahu změny umístění [„*stavba RD je umístěna na pozemku parc. č. X ve vzdálenosti (...) 3,000 m od společné hranice s pozemkem č. X (komunikace)*“]. Stavba podle stavebního úřadu nepřevyšovala okolní zástavbu a byla v souladu s územním plánem obce L.

[5] Žalobci podali proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 16. 1. 2015, č. j. 006939/2015/KUSK, zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 10. 2014. Žalovaný od sebe odlišil dva případy. První je situace, kdy stavebník realizuje bez povolení celou stavbu; v takovém případě je předmětem řízení o dodatečném povolení stavby celá stavba. Druhým případem je situace, kdy je bez povolení realizována pouze část stavby; v takovém případě je předmětem řízení o dodatečném povolení stavby jen část stavby, a to ta, která byla realizována odchýlně od vydaného stavebního povolení nebo nad jeho rámec. V daném případě se jednalo o druhou situaci, šlo tedy o posouzení pouze těchto změn provedených odlišně od vydaného stavebního povolení z roku 2005. Ty nebyly shledány rozpornými s územním plánem. Podle žalovaného není možné, aby územní plán stanovil sklon a tvar střechy; to přísluší regulačnímu plánu. Regulativ podlažnosti byl splněn, protože stavba měla dvě nadzemní podlaží.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[6] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2015 i rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 10. 2014 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle jeho názoru totiž stavba odporovala územnímu plánu obce X, který byl schválen formou obecně závazné vyhlášky č. 1/2001 a byl změněn obecně závaznými vyhláškami č. 2/2003 a č. 1/2004. Krajský soud zjistil, že stavba se nachází v polyfunkční ploše označené v územním

pokračování

plánu jako BR – smíšené území obytné a rekreační funkce. Výšková regulace území BR, upravená v díle 5, oddíle 5, odst. 1, třetím řádku tabulky regulativů, která je přílohou územního plánu, stanoví, že maximální „*podlažnost, resp. výška stavby*“ činí „ $1 + P$ “. Za písmenem P je na prvním řádku tabulky odkaz č. 13 na poznámku pod čarou, v níž je uvedeno „ $P = \text{podkroví dle čl. 7 ČSN 73 4301 Obytné budovy}$ “. Podle krajského soudu však posuzovaná stavba neměla jedno nadzemní podlaží a podkroví, ale dvě nadzemní podlaží. Jednalo se o stavbu s plochou střechou. Podle krajského soudu bylo obecně možné umístit stavbu se střechou libovolného sklonu a tvaru, pokud by se stále jednalo o podkroví, nikoliv o plnohodnotné nadzemní podlaží. Variabilita konstrukce podkroví však musí mít určité hranice, aby je bylo možné odlišit od nadzemního podlaží. To byl i úmysl zastupitelstva obce při tvorbě územního plánu. Rozdíl mezi plnohodnotným nadzemním podlažím a podkrovím souvisí podle krajského soudu s výškou stavby (nikoli s absolutní výškou, ale s výškovým ohraničením stavby). Takové stavby totiž mají odlišný vertikální rozměr bokorysů (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011 - 97, a ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 54/2016 - 45). Proto tedy nelze druhé nadzemní podlaží, které není ani zčásti vymezeno konstrukcí krovu šikmé střechy, považovat za podkroví. Podle krajského soudu lze připustit, že by podkroví bylo provedeno s mírným či takřka nulovým sklonem, to je však možné pouze v rozsahu části stavby, nikoli tak, aby prostor nad prvním nadzemním podlažím byl umístěn v celém rozsahu pod plochou střechou – to nelze považovat za podkroví.

[7] Krajský soud se ztotožnil s žalovaným v tom, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby jsou ty její části, v nichž se stavebník odchýlil od původního povolení ze dne 11. 7. 2005. Ovšem tím, že stavebník vybočil z mezí vyplývajících z tohoto pravomocného rozhodnutí, se sám vystavil tomu, že jeho stavba bude nově posuzována z hlediska všech zákonných požadavků, tedy včetně souladu dodatečně povolované stavby jako celku s územním plánem obce X. Tento požadavek vyplývá z jednoznačného znění § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Krajský soud tak dospěl k závěru, že stavba odporuje výškové regulaci obsažené v územním plánu obce X, a rozhodnutí správních orgánů tak byla vydána v rozporu s § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Pokud stavební úřad povoloval stavby v rozporu s územním plánem, nemůže tento nezákonný postup založit ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015 - 35, publ. pod č. 3444/2016 Sb. NSS, legitimní očekávání, že i žádosti stavebníka bude vyhověno. Legitimaci žalobců k podání žaloby krajský soud spatřoval v tom, že dodatečně povolená stavba zastíní podle posudku založeného ve správním spise fotovoltaické panely na pozemku žalobců a rovněž pozemek samotný. V dané věci existuje přímá souvislost mezi výškou stavby (druhé nadzemní podlaží vs. podkroví), což je onen nerespektovaný regulativ, a mírou zásahu do vlastnického práva žalobců (zastínění).

III. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobců k ní

[8] Žalovaný i stavebník napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[9] Žalovaný ve své kasační stížnosti zdůraznil, že územní rozhodnutí a stavební povolení ze dne 11. 7. 2005, č. j. R 293/05-6, je stále platné a účinné. V tomto rozhodnutí je i specifikováno, že stavba obsahuje dvě nadzemní podlaží. Toto právo vyplývající z rozhodnutí ze dne 11. 7. 2005 stavebník využil a stavba rodinného domu dvě nadzemní podlaží obsahuje. Stavba domu byla realizována s odlišnými parametry, např. pokud jde o vzdálenosti stavby od sousedních pozemků, nicméně byla realizována na téměř pozemku a v podstatě na původním místě, neboť svojí zastavěnou plochou částečně překrývá původně povolené umístění rodinného domu. Zahájením řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení nepozbývá dříve vydané, pravomocné a dosud účinné územní rozhodnutí platnosti, a to i když vyjde najevo, že nebyly splněny zákonné podmínky pro jeho vydání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 30. 11. 2011, č. j. 2 As 77/2011 - 70). Podle žalovaného dále z § 43 stavebního zákona vyplývá, že územní plán nesmí obsahovat regulativy, které náleží svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí. Mezi tyto regulativy patří i sklon a tvar střechy. Byl přitom splněn regulativ zastavění, neboť velikost stavebního pozemku je 678 m² a celková zastavěná plocha bude 149,5 m², tj. 22,1 %. Změna předmětné stavby tak podle žalovaného nebyla v rozporu s územním plánem obce X a stavba mohla být podle § 129 odst. 3 stavebního zákona dodatečně povolena.

[10] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného poznamenali, že se žalovaný snaží „udržet“ nesprávnou právní praxi stavebního úřadu. Podle žalobců nebylo ani věrohodně prokázáno, že k zahájení prací skutečně došlo 13. 10. 2005, a že je tedy původní povolení stále platné. Odvolávat se na toto rozhodnutí, které označují jako obsoletní správní akt, nelze. Stavba je objektivně v rozporu s územním plánem, a tedy s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Závěrem zdůraznili, že již od samého počátku usilují o efektivní řešení sporu, naopak stavebník vůči nim „inicioval“ přestupkové řízení a kontrolu jejich fotovoltaické elektrárny a šikanózně vůči nim vystupuje též společnost IBS-ROKAL, s. r. o., která patří místostarostovi Dobřichovic.

IV. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení a vyjádření žalobců k ní

[11] Stavebník jakožto osoba zúčastněná na řízení ve své kasační stížnosti zpochybnil, že by stavba měla dvě nadzemní podlaží, jak dovodil krajský soud. Podle stavebníka se jednalo o jedno nadzemní podlaží, nad kterým se nachází zcela regulérní podkroví, jehož půdorysné rozměry jsou nesrovnatelně menší než půdorysné rozměry prvního podlaží. Skutečná výška domu tak odpovídá výšce jednopodlažního domu, jak vyžadoval územní plán. Svou argumentaci stavebník doplnil stanoviskem České komory architektů, z něhož citoval, že „*podkrovím, resp. krovem může i konstrukce s nulovým sklonem, tedy sice s krovem, kterým však může být prakticky cokoliv včetně pultové střechy nebo střechy s nulovým sklonem. V obecném povědomí převažuje poněkud jednostranný, žel občas i některými dotčenými správními orgány podporovaný, náhled, že takovým krovem se rozumí spádové střechy, nejčastěji se sklonem mezi 30° až 60° – jakýsi domnělý ‚archetyp‘ krovu, aniž jsou brány v potaz další formy zastřešení, o jejichž konstrukci však pochybnosti nevznikají, například specifické krovy střech mansardových. Zcela stranou pro tuto chvíli ponecháváme skutečnost, že typ spádových střech a krovových konstrukcí odpovídal sledované funkci, to jest bezpečnému odvodu srážek, možnosti uložení plodin (obilí, ale také sena) a zároveň funkci izolační. Veškeré tyto funkce a požadavky jsou dnes překonány a nepotřebné, nebo dokonce výslovně z důvodů bezpečnostních, například protipožárních, zakázané (ukládání sena v podstřešním prostoru). Pro vyklad a aplikaci pojmu podkroví nutno vycházet z funkčních, provozních, technických a uživatelských požadavků a podmínek. Funkcionalistické stavby, resp. stavby využívající pro bytové účely ustupujících podlaží (z daňových a stavebně-technických důvodů obvykle nepřesahujících 80 % užité plochy úplného nadzemního podlaží), nad kterým je ustupující podlaží konstruováno, nutno chápat jako zvláštní případ střešní konstrukce, která splňuje základní smysl a účel výše citovaných ustanovení, to jest opticky tvarově zmenšit dojem z objemu stavby a vytvořit členitější střešní krajinu.*“ Právě o ustupující nadzemní podlaží, resp. podkroví podle stavebníka v daném případě šlo. Krajský soud nadto nesprávně vycházel z technické normy ČSN 73 4301 z roku 1987, která však nemohla být jakkoli závazná či použitelná ve spojení s územním plánem obce X, neboť byla zrušena a nahrazena jinou normou s účinností ke dni 1. 7. 2004 (změna Z1 72856).

[12] Stavebník rovněž popřel, že by zde byla jednoznačná souvislost mezi výškovou regulací staveb a údajným regulativem územního plánu vyžadujícím jedno nadzemní podlaží a podkroví. Odkaz na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 13/2011 - 97 a č. j. 9 As 54/2016 - 45 není relevantní, tato rozhodnutí se týkají jiných otázek. Stavba není ani rozporná se stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj, odboru stavebního řádu. Podle stavebníka se jedná o moderní, funkcionalistické pojetí podkroví, tvořené ustupujícím podkrovím s plochou střechou, majícím

pokračování

menší plochu než nižší podlaží domu. Toto pojetí je navíc rozšířené u většiny staveb v dané lokalitě.

[13] Krajskému soudu stavebník vyčítá též nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Nijak se totiž podle něj nevypořádal s názorem žalovaného, že územnímu plánu nepřísluší stanovovat sklony a tvary střech, neboť ty s ohledem na § 43 a § 61 stavebního zákona stanovuje regulační plán.

[14] Stavebník konečně zpochybnil legitimaci žalobců k podání žaloby. Ti podle něj neprokázali, že by stavba mohla jakkoli zasáhnout do jejich subjektivních vlastnických práv k jejich pozemkům a stavbě. Z posudku doc. K. vyplývá, že v důsledku zastínění stavebníkovou stavbou bude energetická ztrátovost fotovoltaických panelů na pozemku žalobců menší než 0,2 %, což je úplně zanedbatelná hodnota, která nemůže odůvodnit legitimaci k podání žaloby.

[15] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti stavebníka zdůraznili, že pojmy nadzemní podlaží a podkroví nelze libovolně zaměňovat. Odkaz na normu ČSN 73 4301 z roku 1987 v územním plánu obce X ji učinil závaznou, přinejmenším z hlediska použití definic. Její následné změny jsou tak irelevantní, neboť územní plán včetně odkazu na konkrétní normu z roku 1987 platil nadále. Opačný výklad by popřel územní plán jako projev autonomní novotvorby obce. Podle žalobců se rozhodně nejedná o ustupující podkroví, jak dokazují fotografie hotové stavby a ve spise založená stavební dokumentace. Relevantní část stavby je kvádrový monolit s pravidelnými, nijak neustupujícími stěnami. Jen malá část prvního nadzemního podlaží stavby nese druhé nadzemní podlaží. Žalobci též zpochybnili, že by stavba byla zapuštěna do svahu, naopak je na rovině. K námitce nepřezkoumatelnosti žalobci poukázali na str. 10 rozsudku, kde se krajský soud podle nich vypořádává s námitkou nemožnosti stanovení sklonu a tvaru střechy v územním plánu. Konečně ve vztahu ke své žalobní legitimaci se plně ztotožnili s posouzením krajského soudu.

V. Posouzení kasační stížnosti žalovaného

[16] Nejvyšší správní soud posoudil obě kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost žalovaného není důvodná.

[18] Klíčová námitka žalovaného zní, že v dané věci bylo nutno přihlédnout k tomu, že v roce 2005 bylo vydáno stavební povolení, kterým byla stavba povolena se dvěma nadzemními podlažímí. Toto rozhodnutí je pravomocné, dodnes platné a účinné, a tudíž je třeba je považovat za správné (presumpce správnosti správních aktů). Žalovaný nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že v případě změny stavby se již nelze tohoto pravomocného rozhodnutí dovolávat.

[19] Nejvyšší správní soud se obecně ztotožňuje s tím, že pokud bylo v dané věci vydáno stavební rozhodnutí povolující stavbu o dvou nadzemních podlažích, které nabylo právní moci a nebylo zákonným způsobem změněno či zrušeno, bylo právem stavebníka postupovat podle tohoto rozhodnutí a za podmínek stanovených tímto rozhodnutím stavbu realizovat. Toto rozhodnutí z roku 2005 není možné revidovat prostřednictvím přezkumu dodatečného stavebního povolení z roku 2014. Byť krajský soud v odůvodnění rozsudku svým závěrem, že územní plán dovoluje postavit v daném území pouze jedno nadzemní podlaží a jedno podkroví, fakticky zpochybnil též zákonnost původního rozhodnutí z roku 2005, kterým byl povolen dům o dvou nadzemních podlažích, nijak tím nenarušil jeho právní účinky. Právě naopak, krajský soud zdůraznil zásadu presumpce správnosti správních aktů a konstatoval,

že původní rozhodnutí z roku 2005 zůstává platné a účinné a stavebník má nadále právo postavit stavbu v souladu s tímto rozhodnutím. Odkaz žalovaného na rozsudek č. j. 2 As 77/2011 - 70 je tak již z tohoto důvodu nepřipadný.

[20] Stavebník ovšem nerealizoval stavbu v souladu s rozhodnutím z roku 2005, neboť mimo jiné stavbu umístil na pozemek jiným způsobem. Tímto postupem se, jak již uvedl krajský soud, vystavil tomu, že v rámci rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bude stavba, resp. její části odchylnější se od původního stavebního povolení z roku 2005, podrobena posouzení z hlediska *všech* zákonných požadavků, jak to vyžaduje stavební zákon v § 129 odst. 3 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 As 45/2004 - 121, publ. pod č. 621/2005 Sb. NSS, a ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011 - 117). Ať už nebylo původní rozhodnutí z roku 2005 napadeno odvoláním z jakéhokoli důvodu, neznamená to, že by se žalobci, respektive obecně účastníci původního řízení, vzdali svých práv ve vztahu k případným změnám v realizaci stavby oproti původnímu rozhodnutí, zejména pokud tyto změny s sebou nesou větší zásah do jejich právní sféry. Účastníkům původního řízení mohla dvoupodlažní stavba tak, jak byla umístěna v roce 2005, naprosto vyhovovat, a proto se proti ní nijak nebránili. Tím se však nevzdali svého práva bránit se proti stavbě totožných či obdobných parametrů, která byla změnou posunuta blíže jejich pozemkům. Opačný výklad by mohl svědčit stavebníkům, kteří by nejprve žádali o povolení stavby hluboko na svém pozemku, kde by vlastníkům sousedních pozemků stavba nijak nepřekážela, aby pak pouze požádali o změnu umístění a v tomto řízení by argumentovali tím, že se mění pouze umístění stavby na pozemku, nikoli její parametry (např. výška, počet podlaží, rozměry) již aprobované původním stavebním povolením, a nelze je tedy již zpochybňovat. Takový výklad, umožňující snadné zneužití, je nutno odmítnout.

[21] Žalovaný dále tvrdil, že územní plán nesmí obsahovat regulativy, které náleží svým obsahem regulačnímu plánu s ohledem na § 43 odst. 3 stavebního zákona. Podle něj mezi tyto zakázané regulativy patří též sklon a tvar střechy. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí toliko, že územní plán nijak nespécifikoval, jaký má být sklon a tvar střechy, nýbrž pouze vyslovil požadavek na to, aby stavba zahrnovala nejvýše jedno nadzemní podlaží a jedno podkroví. Tím územní plán nijak nevybočil z mezí zakotvených v citovaném ustanovení, Nejvyšší správní soud proto neshledal námitku důvodnou.

VI. Posouzení kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení

[22] Co se týče kasační stížnosti stavebníka, krajský soud údajně pochybil, když vyšel z technické normy ČSN 73 4301 z roku 1987. Ta totiž podle stavebníka nemohla být závazná, neboť byla roku 2004 nahrazena normou novou. Územní plán obce X (obecně závazná vyhláška č. 1/2001) stanovuje v Oddílu 5 maximální podlažnost, resp. výšku stavby, pro budovy v území BR jako „1 + P“. Na prvním řádku tabulky v daném oddíle je u písmene P odkaz č. 13 na poznámku pod čarou, v níž je uvedeno „P = podkroví dle čl. 7 ČSN 73 4301 Obytné budovy“. Krajský soud dospěl k závěru, že tato poznámka pod čarou nemá stejnou povahu jako poznámka pod čarou podle Legislativních pravidel vlády, která postrádá normativní charakter. V projednávaném případě naopak poznámka pod čarou slouží jako výkladové ustanovení, které normativní charakter má, přičemž jeho umístění je pouze otázkou strukturování dokumentu. Krajský soud rovněž vyložil, že odkazem na technickou normu ČSN 73 4301 si územní plán vytvořil vlastní závaznou definici podkroví, jejíž závaznost se přitom neodvíjí od trvání právní závaznosti (a tedy ani od platnosti) dokumentů, z nichž čerpá. Tento závěr je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, podle které mají české technické normy nezávazný a doporučující charakter, avšak mohou se stát závaznými, pokud jejich dodržování vyžadují konkrétní právní předpisy (viz náleží Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2010, č. j. 2 As 69/2010 - 122). Je to tudíž

pokračování

samotný územní plán, který činí definici obsaženou v konkrétní technické normě závaznou. Z toho pak nutně vyplývá závěr, že nahrazení technické normy, z níž vycházel územní plán, normou novou, nemá žádný vliv na platnost a závaznost definice v územním plánu založené na této normě.

[23] Stavebník dále tvrdil, že stavba nemá dvě nadzemní podlaží, ale jedno nadzemní podlaží a podkroví, což podpořil také odkazem na stanovisko České komory architektů. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stavebníkem citovaná pasáž se zabývá definicí podkroví obsaženou v čl. 3 písm. i) vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Stavebník nadto znění citace účelově jednak zkrátil, a jednak mírně upravil, aniž by tuto úpravu označil; pozměněná pasáž v nezkráceném znění zní následovně: „*Absolutní interpretací a aplikací uvedeného znění by bylo vyloučeno stavět rodinné domy splňující jinak v celém rozsahu podmínky stanovené zákonem, které by nebyly vybaveny krovem, přičemž ovšem není jasné definováno, co vše lze rozumět krovem (resp. krovovou konstrukcí) a je-li krovem i konstrukce s nulovým sklonem, tedy sice s krovem, kterým však může být prakticky cokoli včetně pultové střechy nebo střechy s nulovým sklonem* (podtržení doplněno).“ Je tedy zřejmé, že citované stanovisko nepodporuje postoj stavebníka tak jednoznačně, jak se snaží prezentovat. Nehledě na to Nejvyšší správní soud uvádí, že nezávazné stanovisko České komory architektů nemůže mít žádný vliv na závaznost územního plánu obce X a v něm zakotvenou definici podkroví, převzatou z technické normy ČSN 73 4301. Podle této normy je podkrovím „*přístupný prostor nad nadzemním podlažím vymezený konstrukcí krovu a dalšími stavebními konstrukcemi, určený k účelovému využití*“, zatímco podlaží je „*část budovy vymezená dvěma nejbližší nad sebou následujícími vodorovnými vztažnými rovinami podle ČSN 73 0005*.“ Krajský soud obsáhle vyložil, že územní plán obce X rozlišuje mezi podkrovím a podlažím, a proto musí mezi plnohodnotným podlažím a podkrovím existovat rozdíl. I při zohlednění různorodosti stavebně-technických řešení pak rozdíl mezi plnohodnotným podlažím a podkrovím spočívá právě v tom, že vnitřní prostor podkroví je alespoň částečně vymezen konstrukcí krovu šikmé střechy, tedy že podkrovím není každé poslední nadzemní podlaží. Z technické dokumentace a fotografií založených ve spisu je přitom zřejmé, že prostor nad prvním nadzemním podlažím stavebníkovy stavby byl od počátku projektován jako plnohodnotné nadzemní podlaží, tvořené dvěma vodorovnými rovinami, tedy podlahou a rovným stropem, byl tak také označován a má stejné rozměry jako první nadzemní podlaží, ke kterému je připojen pouze prostor zahradního skladu. Aniž by tedy krajský či Nejvyšší správní soud vytvářel univerzálně platnou definici podkroví, prostor nad prvním nadzemním podlažím stavebníkovy stavby zjevně není podkrovím podle územního plánu obce X. Účelem stavebníkovy argumentace je tak zřejmě pouze snaha vyhnout se nepříznivým důsledkům plynoucím z rozporu dodatečného povolení stavby s územním plánem. Nejvyšší správní soud proto neshledal námitku důvodnou.

[24] Ve třetí námitce stavebník namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud se nevypořádal s argumentem, že územnímu plánu nepřísluší stanovovat sklony a tvary střech. Toto tvrzení však není pravdivé; krajský soud se touto námitkou zabýval na str. 10–11 rozsudku, přičemž dospěl k závěru, že územní plán nestanovuje sklony a tvary střech, ale jejich výšku: „*V prvé řadě je třeba odmítnout, že by omezením přípustnosti druhého nadzemního podlaží na „pouhé“ podkroví byl stanoven požadavek na sklon a tvar střechy. V dané ploše je nepochybně možné umístit stavby se střechou libovolného sklonu a tvaru. Je dokonce přípustné umístit v ní stavbu s plochou střechou, pakliže se bude jednat o stavbu pouze jednopodlažní. Přípustné jsou samozřejmě i všechny další tvary střech, tj. střecha sedlová, valbová, polovalbová, mansardová, stanová, pultová ad., a to s jakýmkoliv sklonem (pokud se bude ještě stále jednat o podkroví). Regulativ obsažený v územním plánu pouze zakazuje, aby v případě, že má mít stavba druhé nadzemní podlaží, se jednalo o plnohodnotné nadzemní podlaží. Druhé nadzemní podlaží je přípustné vybudovat pouze jako podkroví, které samo o sobě může mít nespočetně podob. Daný regulativ jednoznačně souvisí s výškovou regulací staveb, přičemž regulace tohoto aspektu nepochybně patří do územního plánu. Jde totiž o určení, kolik nadzemních podlaží může mít stavba v dané ploše a zda nejvyšší přípustné podlaží může mít povahu plnohodnotného nadzemního podlaží, nebo toliko podkroví. Rozdíl mezi plnohodnotným*

nadzemním podlažím a podkrovím totiž souvisí s výškou stavby (byť nikoliv s absolutní výškou, ale pouze s výškovým ohraničením stavby). Při zachování totožné absolutní výšky se liší výškové ohraničení stavby, která má plnobodnotné druhé nadzemní podlaží, a stavby, která má druhé nadzemní podlaží toliko v podobě podkroví, neboť takové stavby mají odlišný vertikální rozměr bokorysů (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011 - 102, a ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 54/2016 - 45).“ Ani námitku, že se krajský soud s danou otázkou nevyřadil, proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[25] Stavebník dále zpochybňuje závěr krajského soudu, že výšková regulace staveb a regulativ územního plánu vyžadující jedno nadzemní podlaží a podkroví spolu souvisí. Krajský soud konkrétně uvedl, že „[p]ři zachování totožné absolutní výšky se liší výškové ohraničení stavby, která má plnobodnotné druhé nadzemní podlaží, a stavby, která má druhé nadzemní podlaží toliko v podobě podkroví, neboť takové stavby mají odlišný vertikální rozměr bokorysů.“ Tento závěr krajský soud podložil odkazem na judikaturu, která se však podle stavebníka týkala jiné problematiky. Je sice pravda, že předmětem sporu v rozsudcích citovaných krajským soudem byla problematika nástavby, ta však přímo souvisí s problematikou výškové regulace staveb a dílčí závěry Nejvyšším správním soudem tam učiněné podporují závěr krajského soudu. V prvním z citovaných rozsudků totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[v]ýškové ohraničení stavby [...] je odvislé od změny vertikálního rozměru obou bokorysů stavby. Pokud bylo změněno podkroví na plné druhé patro, nedošlo sice ke zvýšení absolutní výšky budovy, došlo však k navýšení stavby o rozdíl mezi střešou valbovou a plochou. Stavba, popřípadě její zastřešení, je seshora ohraničeno vnějšími plochami střešní konstrukce, o stavební úpravu by se mohlo jednat, pokud by změnou stavby nedošlo k překročení výšky této plochy.“ (rozsudek č. j. 5 As 13/2011 - 97). V druhém z nich pak závěry rozsudku č. j. 5 As 13/2011 - 97 výslovně přejímá: „V projednávané věci sice nedojde ke zvýšení absolutní výšky domu, neboť nedojde ke změně výšky hřebene střechy, avšak dojde ke zvýšení půdní nadezdívky a ke změně sklonu sedlové střechy z 35 stupňů na 11 stupňů. V půdním prostoru domu bude zřízeno obytné podkroví obsahující nový byt. Z uvedeného a z vizualizací obsažených ve správním spise je zcela zjevné, že dojde ke zvýšení svrchních obalových ploch stavby. Vnější plocha střešního pláště původní sedlové střechy bude zvýšena půdní nadezdívkou a v důsledku toho dojde ke změně sklonu sedlové střechy. [...] Projednávaný případ je dokonce velmi podobný věci řešené v rozsudku sp. zn. 5 As 13/2011. V této věci rovněž nedošlo ke zvýšení absolutní výšky stavby, avšak došlo ke zvýšení vnější plochy střešního pláště tím, že došlo ke změně střechy valbové na střechu plochou. V projednávané věci sice nedojde ke změně tvaru střechy (stále se bude jednat o střechu sedlovou), avšak dojde k podstatnému zvýšení půdní nadezdívky a tudíž k podstatné změně sklonu sedlové střechy. V projednávané věci tedy rovněž dojde k podstatnému zvýšení vnější plochy střešního pláště.“ (rozsudek č. j. 9 As 54/2016 - 45)“ Závěr krajského soudu, že výšková regulace staveb souvisí s tím, zda má stavba plnobodnotné podlaží nebo pouze podkroví, a tudíž také s tím, jaký má tvar střechy, je tudíž správný. Námitku proto zdejší soud neshledal důvodnou.

[26] Stavebník konečně zpochybňuje věcnou žalobní legitimaci žalobců, neboť míra zastínění jejich pozemku je podle něj zanedbatelná. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje. Věcná žalobní legitimace je podmínkou úspěšnosti žaloby (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS). Ve stavebním řízení je věcná legitimace vlastníků sousedních nemovitostí, stejně jako účastenství ve stavebním řízení, založena na zkrácení vlastnického práva [srov. § 109 písm. e) stavebního zákona]. Krajský soud za zkrácení vlastnického práva žalobců považoval, že stavba zastíní pozemek žalobců a fotovoltaické panely na něm, čímž dojde ke snížení jejich účinnosti. Krajský soud přitom výslovně uvedl, že míra tohoto zastínění není podstatná pro závěr o věcné legitimaci žalobců; podstatné je naopak to, že žalobci byli objektivně zkráceni na svém vlastnickém právu. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Věcnou legitimaci vlastníků sousedních pozemků totiž nelze dovozovat pouze na základě exaktního výpočtu míry zkrácení vlastnického práva. Naopak je nutné komplexně zhodnotit všechny relevantní okolnosti a dbát přitom na procesní umožnění účinné ochrany vlastnického práva, které je v pochybnostech zpravidla nutné dát přednost před jejím znemožněním. V nyní

pokračování

projednávaném případě bylo prokázáno, že předmětná stavba zastíňuje pozemek žalobců. Zastínění pozemku žalobců přitom, jak správně uvedl krajský soud, přímo souvisí jak se vzdáleností stavby od pozemku žalobců, tak s výškou stavby, tedy s parametry původního stavebního povolení, s nimiž je předmětná stavba v rozporu. Za těchto okolností je podle Nejvyššího správního soudu nepochybné, že provedením stavby v rozporu se stavebním povolením došlo ke zkrácení vlastnického práva žalobců, a proto je závěr, že žalobci jsou aktivně věcně legitimováni, správný.

VII. Závěr a náklady řízení

[27] Námitky žalovaného a osoby zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými, a proto obě kasační stížnosti podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech podle § 60 odst. 1 a odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci měli ve věci úspěch, náleží jim proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Mezi náklady řízení (§ 57 odst. 1 s. ř. s.) patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem, jenž zastupoval dva žalobce (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu), činí 4 960 Kč (2 x 3 100 Kč snížený o 20 %) za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného a 4 960 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu); celkem tedy dvakrát 5 260 Kč. Částka 5 260 Kč poté byla v obou případech navýšena o částku 1 105 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení jsou povinni uhradit žalobcům uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejich zástupce.

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

V Brně dne 16. srpna 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu