ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juřičkové v právní věci žalobkyně: **B. B.**, zastoupená JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem, sídlem Polská 61/4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, **za účasti:** Mgr. T. T., zastoupený Mgr. Romanem Bělohlavým, advokátem, sídlem Moskevská 1461/66, Karlovy Vary, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. září 2015 č. j. 533/SÚ/15-4, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. května 2021 č. j. 30 A 170/2015 - 469,

takto:

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

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

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

IV. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 11. května 2015 č. j. 794/2014/NR/Koh Městský úřad Nová Role (dále jen „stavební úřad“) dodatečně povolil na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“) stavbu „Rekreační chata ev. č. X, D.“ na pozemku st. p. X, parc. č. X, katastrální území D.

[2] K odvolání žalobkyně, která vlastní sousední pozemek s rekreační chatou, žalovaný rozhodnutím označeným v návětí opravil chybu v datu podání žádosti o dodatečné povolení stavby ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu a ve zbytku je potvrdil. Při řešení otázky, zda je stavba v souladu s limity využití území, konkrétně koeficientem zastavění pozemku stanoveným v územním plánu sídelního útvaru D., žalovaný stejně jako stavební úřad vyšel z přílohy č. 1

vyhlášky č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku) (dále jen „oceňovací vyhláška"), podle níž se zastavěnou plochou stavby rozumí *plocha ohraničená ortogonálními průměty vnějšího líce svislých konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Izolační přizdívky se nezapočítávají.* „Podlaží" pak žalovaný definoval na základě ČSN 73 4301 Obytné budovy, čl. 3.3, jako část stavby vymezenou dvěma nad sebou následujícími vrchními líci nosné konstrukce stropu. Terasa tedy není součástí zastavěné plochy stavby.

[3] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud") rozsudkem ze dne 31. srpna 2017 č. j. 30 A 170/2015 - 320 zrušil rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vyhodnotil jako nedostatečné odůvodnění souladu dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem v kontextu obecného, veřejného prospěchu, případně zájmu společnosti jako celku. Tento rozsudek však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. prosince 2018 č. j. 6 As 410/2017 - 29. Považoval za dostatečné, že se žalovaný zaměřil na splnění technických požadavků na výstavbu a předpokladů, které jsou vyžadovány pro dodatečné povolení stavby.

[4] Rozsudkem ze dne 28. srpna 2019 č. j. 30 A 170/2015 - 405 krajský soud znovu zrušil rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve většině se sice se závěry žalovaného ztotožnil, shledal však důvodnou námitku ohledně započitatelnosti terasy do zastavěné plochy. Skutečnost, že jde o zděnou terasu, zpochybňuje závěr žalovaného, že není spojena se zemí pevným základem. Krajský soud konstatoval, že žalovaný si v této otázce protiřečí a bude muset buď přesvědčivě odůvodnit, že terasa není spojena se zemí pevným základem, nebo významně korigovat své tvrzení, že není součástí stavby (stavebního pozemku). S ohledem na výsledek tohoto posouzení pak bude muset znovu odůvodnit soulad stavby s veřejným zájmem.

[5] I druhý rozsudek krajského soudu však zrušil Nejvyšší správní soud, a to rozsudkem ze dne 2. června 2020 č. j. 6 As 260/2019 - 43. Shledal, že žalovaný se při výkladu pojmu „zastavěná plocha" opřel o oceňovací vyhlášku, která vychází z konstrukce nadzemních a podzemních podlaží, jež terasa (v podobě pouhé zpevněné plochy) nemá. Krajský soud tento závěr nepřezkoumal, a tím pádem žalovanému neoprávněně (přinejmenším předčasně) vytkl nedostatečně zjištěný skutkový stav ohledně toho, zda terasa má, či nemá základy, což žalovaný používal pouze jako podpůrný argument. Pokud by chtěl krajský soud vrátit věc žalovanému za účelem doplnění dokazování, musel by nejprve vyjevit jednoznačný právní názor, že právě existence základů je rozhodující pro to, zda lze u určité stavby vymezit zastavěnou plochu. Žalovaný svůj právní názor na zastavěné plochy vyjádřil, krajský soud se s ním může buď ztotožnit, nebo proti němu postavit vlastní argumentaci, z níž vyplyne, že se do zastavěné plochy mají zahrnout i veškeré zpevněné plochy, nebo alespoň ty, které mají základy (a tím pádem bude na místě doplnit dokazování). Nejvyšší správní soud přitom krajskému soudu předestřel kritéria, ze kterých by měl při dalších úvahách vycházet.

[6] Krajský soud rozsudkem označeným v návětí zrušil (tentokrát pouze) rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zdůraznil, že sporná terasa je zděná, nikoli mobilní. Dále uvedl, že správní orgány správně vyložily pojem „zastavěná plocha stavby" na základě oceňovací vyhlášky. V rozhodné době [za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] totiž tento pojem legálně definovala právě jen oceňovací vyhláška. Z tohoto hlediska označil krajský soud za předčasný závěr žalovaného, že v případě terasy nelze uvažovat o svislých konstrukcích vytvářejících ve svém důsledku plochu, kterou by bylo možné charakterizovat jako podlaží. Odkázal na fotografie z místního šetření ze dne 17. května 2005, ze kterých vyplývá, že stavba se nachází na svažitém pozemku a terasa

bezprostředně navazuje na obytnou část. Na jednom ze snímků lze spatřit podezdívku terasy, jejíž horní hrana výrazně činí nad úrovní terénu, a to do výše přesahující 1 metr. To by spíše svědčilo o existenci základů terasy. Obsah správního spisu tedy zjevně relativizuje závěr žalovaného, že terasa nemá základy. Tím pádem nutně není postaveno na jisto ani to, zda lze uvažovat o svislých konstrukcích terasy, na základě kterých by ji bylo možné označit za zastavěnou plochu stavby. Pokud skutečně terasa základy nemá, je pouze zpevněnou plochou, která se do zastavěné plochy nezapočítává. Pokud by však základy měla, záleželo by na jejich rozsahu, zda terasa zůstává pouhou zpevněnou plochou, či se charakter její konstrukce blíží spíše stavbě vytvářející ve svém důsledku zastavěné území stavby. Krajský soud uzavřel, že správní orgány budou muset zhodnotit rozsah základů terasy a posoudit, zda, zejména s ohledem na jejich rozsah a velikost, (ne)umožňují uvažovat o terase v intencích svislých konstrukcí, což by mělo význam pro (ne)započítání stavby do zastavěné plochy pozemku.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] I proti třetímu rozsudku krajského soudu podal stavebník (osoba zúčastněná na řízení, dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal, že krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného přesto, že se ztotožnil s jeho právním názorem, že do zastavěné plochy stavby nelze započítávat zpevněné plochy. Krajský soud zcela pominul, že pro definici zastavěné plochy podle oceňovací vyhlášky je rozhodující, zda má podlaží, což je plocha vymezená dvěma nad sebou následujícími vrchními líci nosné konstrukce stropu. Nikdy nemůže nastat situace, že by bylo podlaží tvořeno pouze jedinou plochou. Terasa u stěžovatelovy rekreační chaty žádnou druhou plochu nemá. Krajský soud znovu vyšel z nutnosti posoudit, zda terasa má, či nemá základy, přičemž vycházel z fotografií z roku 2005, vůbec však nezohlednil stavebně technickou dokumentaci, která je součástí správního spisu. Navíc nijak nevymezil, co rozumí pod pojmem „základy“, a proto považuje stěžovatel jeho závěr o údajných základech za čirou spekulaci. Nebyl proveden žádný důkaz o tom, že terasa je stavba spojená se zemí pevným základem.

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že krajský soud nesplnil pokyny Nejvyššího správního soudu. Měl dostatečné podklady pro posouzení, zda má terasa hluboké základy. Stavebně technická dokumentace žádné základy terasy nepopisuje. I v rozhodnutí žalovaného je výslovně zmíněna neexistence základů a stěžovatel na ni poukazoval již v předchozím řízení o kasační stížnosti. Krajský soud neuvedl nic, co by stěžovatelovo tvrzení vyvracelo, rozhodl bez jednání a bez jakéhokoli doplnění dokazování, ačkoli po něm takový postup požadoval Nejvyšší správní soud. Krajský soud jen neustále hledá způsob, jak rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zrušit. Znovu opřel své úvahy o údajné základy terasy přesto, že Nejvyšší správní soud tento směr argumentace odmítl. Zároveň nevyjádřil jednoznačný právní názor, kterým by se měl žalovaný dále řídit, ačkoli ze stavebně technické dokumentace jednoznačně vyplývá, že terasa nemá podlaží.

[9] Na závěr stěžovatel namítl, že nyní napadený rozsudek vydal senát v jiném složení než předešlý rozsudek. Stěžovatel nebyl o změně složení senátu informován.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnul dosavadní průběh řízení, ztotožnil se s argumenty stěžovatele a setrval na právním názoru, který vyjádřil ve svém rozhodnutí.

[11] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Na prvním místě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou ohledně změny složení senátu. Taková námitka však nemůže být sama o sobě úspěšná, pokud není spojena s námitkou podjatosti některého z rozhodujících soudců či s tvrzením, že byl senát obsazen v rozporu s rozvrhem práce (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2005 č. j. 2 Afs 178/2004 - 128, č. 624/2005 Sb. NSS, ze dne 30. ledna 2014 č. j. 5 Afs 12/2012 - 52 či ze dne 22. října 2015 č. j. 7 Afs 237/2015 - 33). Stěžovatel podjatost žádného ze soudců senátu, který o žalobě rozhodoval, nenamítal. Netvrdil ani, že by složení senátu odporovalo rozvrhu práce (a Nejvyšší správní soud v rozvrhu práce krajského soudu veřejně dostupném na webu www.justice.cz ověřil, že tomu tak nebylo). V tomto bodě tedy kasační stížnost není opodstatněná.

[14] Předmětem sporu je (znovu) otázka, zda lze plochu terasy u stěžovatelovy dodatečně povolované rekreační chaty započíst do zastavěné plochy, na niž je potom navázána otázka překročení koeficientu zastavěnosti stanoveného v územním plánu obce D. Stěžovatel správně uváděl, že Nejvyšší správní soud krajskému soudu ve svém předchozím rozsudku uložil zaujmout k této právní otázce jednoznačné stanovisko. To totiž krajský soud v tehdy přezkoumávaném rozsudku neučinil, takže se Nejvyšší správní soud jeho správností nemohl zabývat (je přezkumnou, nikoli nalézací instancí). Na rozdíl od stěžovatele však Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud tento pokyn ve svém posledním, nyní přezkoumávaném rozsudku splnil. Učinil tak sice poněkud méně srozumitelným způsobem, nicméně nikoli tak, že by jeho úvahy byly zcela nepřezkoumatelné.

[15] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 260/2019 - 43 krajskému soudu naznačil, že se má buď přiklonit k závěru žalovaného, že zastavěnou plochu lze stanovit pouze u budov s podlažími, nebo vyjevit vlastní argumentaci, z níž vyplyne buď to, že se do zastavěné plochy mají zahrnout i veškeré zpevněné plochy, nebo alespoň ty, které mají vybudované základy (bod 13). Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že dosavadní odborná diskuze ohledně započitatelnosti zpevněných ploch do zastavěné plochy nepovažovala existenci základů za relevantní okolnost, zároveň však takový výklad zcela nevyloučil: „Pokud by tedy chtěl krajský soud dále vést úvahy tím směrem, že existence základů stavebníkovy terasy je klíčovou skutkovou okolností, jež musí být v řízení objasněna, musel by svůj náhled důkladně právně odůvodnit. Mohl by tak učinit například s poukazem na to, že konkrétní provedení terasy svou hloubkou základů, popřípadě výškou terasy nad úrovní terénu umožňuje o terase uvažovat v kategorii svislých konstrukcí (o svislých konstrukcích má samozřejmě význam hovořit, pokud krajský soud jako pomůcku pro výklad stavebního zákona z roku 1976 použije buď úpravu v tehdejších předpisech katastrálních a oceňovacích, jako to učinil žalovaný, nebo úzce chápaný § 2 odst. 7 nynějšího stavebního zákona s tím, že toto ustanovení jen usměrnilo dosavadní výklad)“ (bod 20 citovaného rozsudku).

[16] Krajský soud tento pokyn v zásadě respektoval. Je pravda, že v jednom bodě odůvodnění přisvědčil žalovanému ohledně použitelnosti oceňovací vyhlášky pro výklad pojmu „zastavěná plocha“ – a pokud by k tomu již nic dalšího neuvedl, bylo by opodstatněné tvrzení stěžovatele, že z pohledu krajského soudu lze do zastavěné plochy započítávat pouze vnější průměty svislých konstrukcí podlaží, která mají (zjednodušeně řečeno) podlahu a strop, což terasa nemá bez ohledu na to, zda má, či nemá základy. Krajský soud však ve skutečnosti vzal oceňovací vyhlášku pouze jako východisko, na jehož základě provedl autonomní výklad pojmu zastavěná

plocha pro účely územního a stavebního řízení (respektive řízení o dodatečném povolení stavby) tak, že zahrnuje nejen budovy, které mají podlaží, ale i další stavby, které jsou s nimi prostorovým řešením srovnatelné (tedy mají svislé konstrukce, které lze promítnout do plochy). Krajský soud považoval pro posouzení, zda jde o stavbu konstrukčně srovnatelnou s budovou, za důležité právě to, zda má tato stavba základy.

[17] Rozsudek krajského soudu tedy již nyní přezkoumatelný je, krajský soud v souladu s pokynem Nejvyššího správního soudu vyjevil právní názor na klíčovou otázku, jehož správnost nyní (poprvé) může Nejvyšší správní soud posoudit.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že právní názor krajského soudu správný není. Nikoli však proto, že by se do zastavěné plochy pozemku měly započítávat pouze zastavěné plochy staveb, které mají podlaží, tedy zastavěné plochy odpovídající definici v oceňovací vyhlášce, jak dovozuje stěžovatel a žalovaný. Nejvyšší správní soud naopak z níže rozvedených důvodů dospěl k závěru, že do zastavěné plochy pozemku se pro účely posouzení, zda jsou dodrženy limity využití území stanovené v územním plánu, musejí započítávat plochy všech staveb, tedy i zpevněné plochy, pokud naplňují definici stavby dle stavebního zákona (ostatně to, že zásadní spor se vede o započitatelnosti či nezapočitatelnosti zpevněných ploch do zastavěné plochy pozemku, Nejvyšší správní soud vystihl již v rozsudku č. j. 6 As 260/2019 - 43).

[19] V prvé řadě je třeba zdůraznit, že stavební zákon (z roku 1976 i 2006) používá pojem zastavěná plocha primárně pro vymezení, které stavby podléhají zjednodušeným povolovacím procesům [srov. například § 56 písm. j) či § 32 odst. 2 písm. b) a § 55 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 139b odst. 7 stavebního zákona z roku 1976 a § 79 odst. 2, § 103 písm. e) a § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006]. Bez konkrétní opory ve stavebním zákoně či jeho prováděcích předpisech se však tento pojem používá i v oblasti územního plánování, a to jako údaj pro výpočet koeficientu zastavění pozemku, který vyjadřuje maximální procentní podíl zastavěné plochy objektu k celkové ploše pozemku (čl. 29 odst. 2 vyhlášky o závazných částech územního plánu sídelního útvaru D., dostupné na www.obecdepoltovice.cz v sekci Územní plán obce). Koeficient zastavění (zastavěnosti) je hojně užívaným regulativem prostorového využití území. Při posuzování, zda je tento regulativ dodržen, je přitom třeba zjistit celkovou zastavěnou plochu pozemku (která je logicky součtem všech dílčích zastavěných ploch na pozemku, jak ostatně uvádí i § 2 odst. 7 věta první stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném od 1. ledna 2013). V tomto směru jsou poněkud zavádějící úvahy stěžovatele a žalovaného, kteří se zabývali tím, zda lze terasu započítat do zastavěné plochy stavby (myšleno stavby rekreační chaty). Tato okolnost není relevantní. Klíčové je, zda terasa (jako taková) má zastavěnou plochu, kterou lze započítat do zastavěné plochy pozemku. A v tomto směru si s definicí zastavěné plochy stavby v oceňovací vyhlášce (či její modifikací, kterou vytvořil krajský soud) vystačit nelze.

[20] Obecně platí, že stejným pojmům by měl být napříč právním řádem zásadně přiznáván stejný význam. Nejvyšší správní soud však v obecné rovině uznává, že tento výkladový princip se nemusí uplatnit, jsou-li zde zvláštní důvody (například rozsudek ze dne 31. srpna 2004 č. j. 6 A 143/2001 - 151, č. 501/2005 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. března 2011 č. j. 5 Afs 35/2009 - 265, č. 22317/2011 Sb. NSS, bod 27). V projednávaném případě je takovým důvodem zcela odlišný smysl a účel regulace zastavěnosti pozemků v rámci územního plánování oproti vymezení zastavěné plochy stavby v oceňovací vyhlášce, o kterou svou argumentaci opírá žalovaný a stěžovatel a ze které vycházel i krajský soud (k významu teleologického výkladu viz opakovaně citovaný nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97, N 163/9 SbNU 399, vyhlášený pod č. 30/1998 Sb.). Oceňovací vyhláška používá pojem „zastavěná plocha“ především v souvislosti s typologií staveb, které se oceňují různými metodami výpočtu (srov. § 2, § 8 odst. 3,

§ 26 odst. 5 či § 26a odst. 5, tedy v podobném kontextu jako stavební zákon), a v souvislosti se stanovením vzorců pro tento výpočet (přílohy k vyhlášce). Oceňovací vyhláška v tomto směru pracuje pouze se stavbami, které mají podlaží – je proto logické, že právě pro takové stavby vymezuje pojem „zastavěná plocha“. Nelze však dovozovat, že jen takové stavby lze započítat do zastavěné plochy pozemku v rámci posuzování, zda jsou dodrženy regulativy stanovené v územně plánovací dokumentaci. [Z obdobného důvodu nelze vyjít ani z vymezení zastavěné plochy stavby v zákoně č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, který za stavby považuje jen budovy, inženýrské stavby a bytové jednotky (§ 2 odst. 2).]

[21] Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 6 As 260/2019 - 43 uvedl, že smyslem regulace zastavěnosti území je zachování funkce vsakování srážkových vod, kvality životního prostředí, podílu zeleně a podobně (srov. § 7 odst. 4 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění účinném do 30. prosince 2006, podle něhož se na nezastavěných plochách stavebních pozemků musí zachovat a chránit zeleň, či část třetí vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu, která se sice na posuzovaný případ neuplatní s ohledem na to, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo zahájeno již v roce 2005, obecné principy územního plánování a stavebního řízení se však v tomto směru nezměnily).

[22] Z hlediska tohoto smyslu a účelu Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že je irelevantní, zda je určitá plocha pozemku pokrytá (několika)podlažní budovou, či jinou stavbou. Jakákoli stavba (tedy stavební dílo vytvořené ze stavebních materiálů) totiž ovlivňuje odtokové poměry v krajině (po ploše pokryté stavebním materiálem voda rychle stéká namísto toho, aby se vsakovala do půdy, a to bez ohledu na počet vrstev či podlaží stavby), snižuje podíl zeleně i celkovou kvalitu životního prostředí. Jediný rozdíl mezi budovami a stavbami bez podlaží je ve vlivu na krajinný ráz. Tato jediná odlišnost však nepostačuje k tomu, aby se jiné stavby než budovy nezapočítávaly do zastavěné plochy pozemku.

[23] I když to připomíná definici kruhem, je třeba dovodit, že zastavěná plocha je z povahy věci plocha pod stavbou (tedy plocha, která je zastavěná). Plochy zpevněné stavebními materiály obecně naplňují definici stavby ve smyslu § 139b odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, respektive § 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2008 č. j. 5 Afs 24/2008 - 63, č. 1752/2009 Sb. NSS, či ze dne 26. srpna 2013 č. j. 8 As 37/2013 - 40, č. 2967/2014 Sb. NSS). Plocha pozemku pod zpevněnou plochou, která je stavbou ve smyslu stavebního zákona, tedy musí být zastavěná plocha, jakýkoli jiný závěr se vzpírá intuici, logice i účelu regulace míry zastavění v územním plánování.

[24] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že jako zastavěnou plochu pro účely výpočtu koeficientu zastavěnosti pozemku (či podobného regulativu stanoveného v nástrojích územního plánování) je třeba chápat plochu (zjednodušeně řečeno) pod půdorysem jakékoli stavby bez ohledu na to, jestli má podlaží (či obecně svislé konstrukce, jak dovozoval krajský soud).

[25] Již na základě dosavadních skutkových zjištění krajského soudu je zřejmé, že stěžovatelova terasa je stavbou ve smyslu stavebního zákona, tedy stavebním dílem (§ 139b odst. 1), respektive výsledkem „činnosti stavební podle zásad stavitelského umění, tj. činnosti, kterou se s použitím stavebního materiálu (cihel, betonu, dřeva, železa apod.) vytvoří nový stavební objekt“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2008 č. j. 7 As 17/2007 - 59, č. 1816/2009 Sb. NSS). Z fotografií založených ve správním spise totiž vyplývá, že terasa je podezděná (na jedné straně až do výšky přibližně jednoho metru), což stěžovatel nijak nezpochybňoval. Podobně jako v rozsudku ze dne 16. července 2015 č. j. 7 As 119/2015 - 31 proto Nejvyšší správní soud dovozuje, že tímto způsobem konstruovaná

terasa je stavbou ve smyslu stavebního zákona, a ve světle výše uvedených úvah je tedy plocha pod ní zastavěnou plochou.

[26] Úvaha žalovaného, že na stěžovatelově pozemku byl koeficient zastavěnosti (stanovený v územním plánu na 20 %) překročen o pouhých 1,66 %, což je ještě akceptovatelné, a stavba je tedy v souladu s územně plánovací dokumentací [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976], tedy jednoznačně nemůže obstát.

[27] Nutno zdůraznit, že přijatý výklad odpovídá stavebnímu zákonu z roku 1976, popřípadě stavebnímu zákonu z roku 2006 ve znění účinném do 31. prosince 2012, které neobsahovaly definici zastavěné plochy. V důsledku novelizace provedené zákonem č. 350/2012 Sb. byla tato definice zakotvena v § 2 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006: *Zastavěná plocha pozemku je součtem všech zastavěných ploch jednotlivých staveb. Zastavěnou plochou stavby se rozumí plocha ohraničená pravoúhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Plochy lodžií a arkýřů se započítávají. U objektů poloodkrytých (bez některých obvodových stěn) je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími líci svislých konstrukcí do vodorovné roviny. U zastřešených staveb nebo jejich částí bez obvodových svislých konstrukcí je zastavěná plocha vymezena pravoúhlým průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny* (nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. tuto definici přejímá – srov. § 13 písm. o) a p)]. Důsledky zakotvení této definice, která v zásadě odpovídá oceňovací vyhlášce, přímo ve stavebním zákoně, bude třeba pečlivě zhodnotit (avšak nikoli v tomto řízení, neboť dodatečné povolení stěžovatelovy rekreační chaty podléhá režimu stavebního zákona z roku 1976). Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje, že část doktríny i citované ustanovení vykládá tak, že „do zastavěné plochy pozemku musí být započítány plochy všech staveb (§ 2 odst. 3 StavZ) bez ohledu na jejich stavebně technické provedení nebo účel využití a dobu trvání. Do zastavěné plochy budov tak bude patřit nejen plocha budov, ale i zpevněných ploch apod.“ (Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C H. Beck, 2018, 1216 s., str. 22, citovaný již v rozsudku č. j. 6 As 260/2019 - 43). Ostatně sám stavební zákon z roku 2006 na jednom místě vymezuje zastavěnou plochu stavby, která rozhodně není budovou a nemá podlaží – u bazénu [§ 79 odst. 2 písm. p)]. Není proto zcela vyloučeno, aby se nyní přijatý výklad uplatnil i ve stávající stavební praxi.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud tedy nakonec dospěl k závěru, že krajský soud správně zrušil rozhodnutí žalovaného, jehož úvaha ohledně souladu stavby rekreační chaty s územním plánem sídelního útvaru D. nebyla správná. Krajský soud tak sice učinil na základě právního názoru, se kterým se Nejvyšší správní soud neztotožnil, to však nebrání tomu, aby Nejvyšší správní soud zamítl jako nedůvodnou kasační stížnost, ve které stěžovatel zastával rovněž nesprávný výklad (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v rozsudku krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) s (významnou) korekcí vyplývající z tohoto rozsudku (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. dubna 2009 č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1845/2009 Sb. NSS).

[29] Nejvyšší správní soud podotýká, že tento postup nemůže být pro účastníky řízení překvapivý, neboť již z rozsudku č. j. 6 As 260/2019 - 43 vyplývají všechny možnosti, jak k posuzované právní otázce přistupovat. Krajský soud se přiklonil k jedné z nich, stěžovatel a žalovaný se od počátku přikláněli k jiné, nicméně Nejvyšší správní soud se ani s jedním dosud zastávaným pojetím neztotožnil a dospěl k odlišnému závěru, který však byl rovněž nastíněn již v jeho předchozím rozhodnutí. Stěžovatel tedy mohl takový výsledek řízení očekávat.

[30] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 s. ř. s. Stěžovatel (osoba zúčastněná na řízení) a žalovaný nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměli ve věci úspěch (Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost a přisvědčil závěru krajského soudu o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného). Žalobkyně sice měla ve věci plný úspěch, v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jí však nevznikly žádné náklady, a proto se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 1. dubna 2022

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu