



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobců: a) Ing. M. W., b) V. W., c) M. W., zastoupených Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Úřad městské části Brno-střed**, se sídlem Dominikánská 2, Brno, **za účasti: I)** E.ON Distribuce, a. s., se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, **II)** CETIN a. s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **III)** Telecký advokáti s. r. o., se sídlem Mikulandská 122/4, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 7. 2019, č. j. 29 A 213/2018 – 216,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobci se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu domáhali ochrany proti územnímu souhlasu vydaného žalovaným dne 7. 6. 2018, č. j. MCBS/2018/0094997/SANL, sp. zn. 3200/MCBS/2018/0093363. Předmětným územním souhlasem byla umožněna stavební činnost osobě zúčastněné na řízení 3) (dále také jen „stavebník“); tento souhlas se týkal umístění stavby s názvem „Zpevněná odstavná plocha na pozemku par. čís. X, k. ú. S., obec B.“. Žalobci a) a b) jsou vlastníky pozemku parc. č. X v k. ú. S. a žalobce c) je spoluvlastníkem pozemku parc. č. X a vlastníkem pozemku parc. č. X v k.ú. S..

[2] O možnost zajistit si parkování na svém pozemku usiloval stavebník již od roku 2015, kdy podal žádost o společné územní rozhodnutí a stavební povolení na stavbu nazvanou „zpevněné odstavné plochy a přístřešek“ (řízení bylo u Úřadu městské části města Brna, Brno-střed vedeno pod sp. zn. 3200/MCBS/2015/0024432). Žalobci jako vlastníci sousedních nemovitostí byli účastníky řízení a uplatnili řadu námitek proti umístění a podobě stavby i proti jejímu projednávání ve společném řízení. Stavebník vzal v průběhu řízení svou žádost zpět a žalovaný proto řízení zastavil. Stavební záměr téhož účelu, ale menšího rozsahu (zejména bez původně plánovaného přístřešku) pak stavebník oznámil podle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a požádal o vydání územního souhlasu. Jeho vydání dosáhl.

[3] Žalobci vytýkali žalovanému, že pro vydání územního souhlasu nebyly splněny podmínky vyžadované stavebním zákonem, protože stavba má být umístěna do vnitrobloku, což je v rozporu s územně plánovací dokumentací, stavební záměr zahrnuje i terénní úpravy kolem samotné odstavné plochy, takže měl být obstarán i souhlas žalobců jako vlastníků sousedních pozemků a v neposlední řadě podklady pro stavbu (závazná stanoviska) vykazují vady.

[4] Krajský soud námitkám žalobců nepřisvědčil a rozsudkem ze dne 24. 7. 2019, č. j. 29 A 213/2018 - 216 žalobu zamítl. V rozsudku uvedl, jak hodnotí podklady pro stavbu (datum jejich pořízení, drobné nepřesnosti), jak nahlíží na vymezení rozsahu stavby (zda stavba zahrnuje či nezahrnuje terénní úpravy) a z toho plynoucí potřebu doložit souhlasy sousedů. Zabýval se souladem stavby s územním plánem (vymezení vnitrobloku) a vyrovnal se také se znaleckým posudkem, který žalobci předložili dne 22. 7. 2019 a který měl prokázat vliv stavby na odtokové poměry a zásah do kořenového systému dřevin na pozemcích žalobců.

## II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) brojí proti výrokům I. až VI. rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žádají, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně, eventuálně aby zrušil i žalobou napadený územní souhlas.

[6] Stěžovatelé namítají, že krajský soud nesprávně vyhodnotil soulad stavby s územním plánem, neboť pro účely této stavby nesprávně vyložil pojem „vnitroblok“ obsažený v obecně závazné vyhlášce města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna (dále jen „územní plán“). Na rozdíl od krajského soudu i od žalovaného

pokračování

se stěžovatelé domnívají, že za vnitroblok lze považovat nejen prostor zcela uzavřený, resp. ohraničený okolními budovami, ale též prostor obklopený zástavbou pouze částečně, který mezi jednotlivými bloky domů ponechává určitý „volný prostor“.

[7] Stěžovatelé vytýkají krajskému soudu, že nesprávně posoudil splnění podmínek, které pro vydání územního souhlasu stanoví § 96 stavebního zákona. Namítají, že k záměru nebyl doložen jejich souhlas, ačkoli to vyžaduje § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. Příčinou opomenutí bylo nesprávného posouzení stavebního záměru jako záměru, který je od sousedních pozemku vzdálen 2 a více metrů. Takové posouzení bylo chybné, neboť do stavby nebyly zahrnuty nezbytné doprovodné terénní úpravy (výkop provedený pro stavbu dosahující větší hloubky než 1,5m, vysvahování pozemku parc. č. X směrem od pozemku parč. č. X a umístění dřevěné palisády směrem k pozemku parc. č. X). Terénní úpravy podle stěžovatelů splňují definici terénních úprav podle § 3 odst. 1 stavebního zákona a současně také definici § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, takže, pokud by byly posuzovány samostatně, vyžadovaly by rozhodnutí o změně využití území. Podle stěžovatelů jde o terénní úpravy, které podstatně mění odtokové poměry v území. To lze prokázat znaleckým posudkem č. 107/14/2016 ze dne 3. 7. 2016, vypracovaným Ing. Tomášem Forelem, znalcem v oboru ochrana přírody, a dále dodatkem č. 193/201/2019 ze dne 21. 7. 2019 k tomuto posudku, který popisuje vliv stavby a terénních úprav na okolní dřeviny a jejich vodní režim. Tím, že žalovaný neposuzoval stavební záměr jako celek, ale svévolně z něj oddělil terénní úpravy, znemožnil vlastníkům sousedních pozemku hájit svá práva v řádném územním řízení. Oddělené terénní úpravy navíc nesprávně posoudil jako terénní úpravy, které nesplňují definici terénních úprav dle § 3 odst. 1 stavebního zákona a které tak stavební úřad nemusí, resp. ani nemůže povolovat. Krajský soud pochybil, když takový postup aproboval.

[8] Dále tvrdí, že stavební záměr podstatně změnil poměry v území a nesplňuje tak podmínku § 96 odst. 1 stavebního zákona. Podstatnou změnu spatřují v navýšení imisí na jejich pozemky, především hluku, ale i pachu a světla. Soudu vytýkají, že tuto problematiku pominul.

[9] Závěrem stěžovatelé namítají nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů i ve vztahu k jimi uplatněné žalobní námitce poukazující na absenci řešení rozhledového pole při budování sjezdů.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti blíže nevyjádřil, odkázal na dosavadní spisovou dokumentaci.

[11] Osobám zúčastněným na řízení byla kasační stížnost zaslána na vědomí.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že v souladu s § 106 zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[13] Nejvyšší správní soud musel nejprve posoudit, jaký dopad na projednávanou kasační stížnost má usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, kterým došlo k judikатурnímu obratu při poskytování ochrany proti souhlasům vydávaným podle stavebního zákona. Rozšířený senát citovaným usnesením překonal dosavadní judikaturu a dospěl k závěru (viz bod 33 citovaného usnesení), že souhlasy vydávané podle stavebního zákona nejsou sice správními rozhodnutími ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), jsou však: „způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. a v případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná soudní ochrana.“

[14] Současně rozšířený senát konstatoval, že judikатурní posun nesmí vést k jakémukoli postupu soudu, kterým by byla odepřena soudní ochrana žalobců jednajících v důvěře v dosavadní judikaturu, sjednocenou navíc dřívějším rozhodnutím rozšířeného senátu. Ve vztahu k řízení o kasační stížnosti uvedl: „Pokud už v řízení o zásahové žalobě proti souhlasu stavebního úřadu bylo rozhodnuto a před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, je třeba i v takovém řízení z moci úřední přihlídnout k tomu, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé.“ [zvýrazněno soudem]

[15] V nyní projednávaném případě byla žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podána dne 12. 11. 2018, resp. dne 27. 11. 2018, kdy stěžovatelé na výzvu soudu změnili původní návrh na vydání předběžného opatření a doplnili jej o zásahovou žalobu. Krajský soud v Brně žalobu věcně projednal a zamítl rozsudkem ze dne 24. 7. 2019, proti kterému stěžovatelé včas podali kasační stížnost. Usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 436/2017 - 431 bylo vydáno dne 7. 9. 2019, tj. v průběhu řízení o kasační stížnosti.

[16] Nejvyšší správní soud proto musel zvážit, zda není na místě rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že takový postup není nutný, neboť by nemohl vést k jinému rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud k podané žalobě územní souhlas věcně přezkoumal a vyrovnal se s uplatněnými žalobními body, přičemž těžiště přezkumu leželo v hodnocení zákonnosti „zásahu“ žalovaného. Žalobu tedy krajský soud přezkoumal způsobem, který obстоjí i z hlediska požadavků na přezkum rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud tak mohl meritorně přezkoumat rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatelé považují územní souhlas za nezákonný pro rozpor s územním plánem města Brna. Dle příslušné části grafické a textové části obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004 o závazných částech Územního plánu města Brna, je příslušná lokalita vedena v rámci plochy BC 0,4, což znamená druh plochy „stavební“, funkce „plocha bydlení“ a funkční typ „plocha čistého bydlení“, s indexem podlažní plochy 0,4. Současně jde o plochu stabilizovanou, tedy podle územního plánu „o dílčí část území, ve kterém se stávající účel a intenzita využití nebude zásadně měnit. Za změnu se přitom nepovažuje modernizace, revitalizace a přestavba území za dodržení charakteru zástavby a

pokračování

*indexu podlažní plochy, zástavba proluk a dostavba uvnitř stávajících areálů.“. Pro všechny stavební plochy jsou podle územního plánu pro řešení dopravy v klidu přípustná: „parkovací stání, odstavná stání a bromadné garáže ve všech stavebních územích, pokud není územně plánovací dokumentací zóny (regulačním plánem) stanoveno jinak, pouze pro potřebu vyvolanou přípustným (nebo podmíněně přípustným) využitím předmětného území“; nepřípustná jsou „parkovací stání, odstavná stání a garáže pro nákladní automobily a autobusy a pro přírůžky těchto nákladních vozidel v plochách bydlení a smíšených plochách jádrových.“ Pokud objekty v ploše čistého bydlení (BC) tvoří blokovou strukturu, požaduje se dle územního plánu: „využití vnitrobloku pouze pro každodenní rekreaci zde bydlících obyvatel (tj. především pro zeleň a hřiště); tímto požadavkem se nevylučuje možnost umístění podzemních garáží pod terénem vnitrobloku za podmínky, že příjezd do těchto garáží nezhorší pohodu bydlení a nadzemní část vnitrobloku bude využívána, jak je výše požadováno.“*

[19] Spornou otázkou je, zda prostor vymezený ulicemi K., B., F. S. a H. tvoří blokovou zástavbu a prostor mezi nimi je vnitroblokem, nebo zda jde pouze o plochu čistého bydlení, aniž by se jednalo o vnitroblok. Krajský soud poukázal na závazné stanovisko Magistrátu města Brna, Odboru územního plánování a rozvoje ze dne 15. 3. 2018, č. j. MMB/053318/2018/Hus, které vydal podle § 96b stavebního zákona jako příslušný úřad územního plánování. V něm posoudil stavbu jako souladnou s územním plánem. Jeho závěr o souladu s územně plánovací dokumentací a přípustnosti záměru převzal žalovaný do územního souhlasu. Krajský soud se při vlastním posouzení dále ztotožnil s názorem vyjádřeným ve sdělení Magistrátu města Brna, Odboru územního a stavebního řízení ze dne 28. 1. 2019, č. j. MMB/0110884/2019, jímž byl stěžovatel c) vyrozuměn, že magistrát neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení dle § 94 správního řádu. Shodně s magistrátem považuje krajský soud za vnitroblok prostor, který je ze všech stran ohraničen stávajícími budovami. Oproti tomu v místě, kterého se týká územní souhlas, jsou volné prostory tvořené zahradami, jsou dány rozestupy mezi stavbami, předmětný pozemek navazuje na chodník a pozemní komunikaci, což jsou všechno faktory, které dle soudu vylučují existenci uzavřené blokové struktury zástavby a existenci vnitrobloku v daném případě.

[20] Krajský soud rovněž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2009, č. j. 7 As 48/2009 - 79, publikovaný pod č. 1970/2010 Sb. NSS. Ten se zabýval vymezením pojmu „uzavřený prostor existujících staveb“ a za vnitroblok považoval *prostor, který je obklopen blokem obytných a jiných domů (prostor je ohraničen všemi domy, které z tohoto prostoru vytváří vnitroblok)“*. Ve stejném významu dle krajského soudu používá výraz vnitroblok i odborná literatura (viz Macháčková, J. § 96. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 686) nebo zákonodárce (bod 218 důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění stavební zákon a dle které „[a]bsence vyvolává potíže při řešení přístupů zvláště do staveb umístěných v uzavřených prostorech existujících staveb (vnitrobloků) průjezdy stávajících staveb“). Právě uzavřenost prostoru dle krajského soudu v tomto případě chybí a spíše než o součást vnitrobloku považuje soud předmětný pozemek za variantu „proluky“ či „mezery“ mezi stavbami. Soud při hodnocení zohlednil i charakter okolní zástavby, ve které lze nalézt obdobná parkovací stání nebo přímo garáže.

[21] Stěžovatelé polemizují s takto chápanou uzavřeností prostoru. Odkazují na pojem vnitrobloku dle architektonických studií či řady kvalifikačních vysokoškolských prací a zdrojů tam citovaných (za všechny lze zmínit např. urbanisticko-architektonickou studii Revitalizace vnitrobloků od Ing. Kláry Zahradníčkové a Ing. arch. Rudolfa Grimma, zpracovanou v rámci projektu města Brna Revitalizace vnitrobloků, dostupnou na <https://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/usek-1-namestka-primatorky/odbor-uzemniho-planovani-a-rozvoje/dokumenty/upp/revitalizace-vnitrobloku/>). S odkazem na tyto zdroje stěžovatelé uvádějí, že vnitroblokem může být prostor obklopený úplně nebo částečně obytnou výstavbou. Stejně tak není dle těchto prací určující, zda pozemky ve vnitrobloku jsou přístupny veřejnosti, nebo jen obyvatelům domů, které je obklopují, či zda je prostor rozparcelován na soukromé zahrady. Prostor vymezený ulicemi K., B., F. S. a H., ač není zcela uzavřen, je uzavřen z větší části a i v historickém kontextu je nutné jej dle stěžovatelů chápat jako blokovou výstavbu s vnitroblokem uvnitř, jehož nejdůležitějším prvkem a chráněnou hodnotou je zeleň.

[22] Pojem „vnitroblok“ je v územním plánu města Brna navázán na pojem „bloková struktura“. Ani jeden z těchto pojmů územní plán nedefinuje, spojuje s nimi však závazné regulativy. Nejedná se o nepřekonatelnou překážku pro výklad územního plánu; i Nejvyšší správní soud konstatoval, že není účelné trvat na tom, aby každý pojem použitý v územním plánu byl současně i definován (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 325/2017 – 41, bod 14). V takovém případě je nutné s použitými výrazy nakládat jako s neurčitými právními pojmy, které nejsou obsahově vymezeny, ale v každém případě jejich aplikace je potřeba vyložit jejich význam a na základě konkrétních skutkových zjištění a jejich vyhodnocení posoudit (a odůvodnit), zda daný případ do rozsahu takových pojmů spadá či nikoli. Přitom je v zásadě nezbytné využít i význam, ve kterém se dané pojmy využívají v pramenech majících vztah k věci upravované územním plánem (technické normy, odborné publikace zabývající se urbanismem apod.). Současně se správní orgán při výkladu a aplikaci územního plánu nemůže bezdůvodně odchytil od své dosavadní praxe. Závěry správního orgánu týkající se výkladu neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav podléhají v plném rozsahu soudnímu přezkumu v rámci námitek uplatněných v žalobě (viz rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 – 77).

[23] Dotčený orgán příslušný k posouzení souladu stavby s územním plánem, tj. Odbor územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna ve svém závazném stanovisku shrnul, v jaké funkční ploše (Plochy bydlení) a funkčním typu (Plochy čistého bydlení) se stavební záměr nachází, jaké regulativy na něj dopadají, a že i pro tento záměr se uplatní regulativy pro řešení dopravy v klidu. Ze skutečnosti, že výslovně nevěnoval regulativům platným pro vnitrobloky, lze soudit, že posuzovanou plochu za vnitroblok nepovažoval. Z hlediska přezkoumatelosti považuje Nejvyšší správní soud takové odůvodnění závazného stanoviska za dostatečné. Je nevyhnutelným důsledkem právní úpravy procesu vydávání územního souhlasu, že stavební úřad, potažmo dotčený orgán není konfrontován s žádnými námitkami, které by ho přiměly k podrobnějšímu odůvodnění svých závěrů. Tato skutečnost však nemůže jít k tíži stavebníka, ledaže by se tak stalo v důsledku opomenutí „účastníka“, jehož souhlas bylo nutné doložit. Tuto námitku

pokračování

stěžovatelé vznesli, Nejvyšší správní soud ji však neshledal důvodnou, jak bude uvedeno níže.

[24] Závěr, že zpevněná plocha není umístovaná ve vnitrobloku, potvrdil jako zákonný i krajský soud. K tomuto správnému závěru však podle Nejvyššího správního soudu krajský soud dospěl z nesprávných důvodů. Krajský soud poukázal na vyjádření správních orgánů i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (které se navíc přímo týkalo Brna), ze kterých skutečně plyne, že za vnitroblok ve smyslu územního plánu města Brna je příslušnými správními orgány obvykle považován prostor zcela či z velké části vymezený existujícími okolními stavbami. Nejvyšší správní soud ale dává za pravdu stěžovatelům, že takový vnitroblok nemusí být jediným typem vnitrobloku, stejně tak jako kompaktní a zcela uzavřená bloková zástavba nemusí být jediným typem blokové zástavby. Jak citované rozsudky, tak i komentář ke stavebnímu zákonu použily tento typ vnitrobloku jako příklad „uzavřených prostor ohraničených existujícími budovami“ ve smyslu § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona. Z toho však nelze dovodit, že žádná jiná zástavba nemůže být zástavbou blokovou s vnitroblokem. Argumenty stěžovatelů, že z urbanistických hledisek nemusí jít o prostor absolutně uzavřený, jsou relevantní.

[25] Nejvyšší správní soud považuje shodně se stěžovateli prostor vymezený ulicemi K., B., F. S. a H. za blokovou zástavbu. Domy na těchto ulicích jsou seskupeny do několika celků, přičemž tyto celky respektují souvislou uliční čáru a společně zřetelným způsobem oddělují uliční prostor od vnitřního prostoru mezi domy. A právě takovým způsobem bývá bloková zástavba definována. Jako příklad lze zmínit třeba vymezení blokové zástavby v odůvodnění územního plánu města Olomouce (dostupného z [https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/16\\_/16263/3\\_oduovo\\_dneni.cs.pdf](https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/16_/16263/3_oduovo_dneni.cs.pdf)) Podle strany D252 odůvodnění: „*Blokový typ je druh zástavby vymezený zpravidla stavebními (uličními) čarami. V případě, že blok není ze všech stran vymezen uličními čarami, stanoví se další pomocné čáry tak, aby bylo možno nade vší pochybnost stanovit plochu bloku. Vnější hrana zástavby vymezuje veřejné prostranství, vnitřní hrana zpravidla soukromý nebo polosoukromý prostor uvnitř bloku. Ochrana a rozvoj blokové zástavby se chápe jako respektování charakteru této struktury při dostavbách, přístavbách a přestavbách.*“ Obdobně Moravskoslezským krajem vydaná publikace o územním plánu definuje pojem bloková městská zástavba: „*Bloková městská zástavba - sevřené prostorové schéma je způsobem zástavby, kdy jsou jednotlivé domy umístěné ve vzájemné pozici tak, že spolu tvoří uzavřené nebo polouzavřené celky – bloky a oddělují tak veřejný prostor vně bloku od prostoru poloveřejného resp. soukromého uvnitř bloku - ve vnitrobloku.*“ (in Dagmar Saktorová, Martina Poláchová. *Územní plán. Základní dokument rozvoje obce. Moravskoslezský kraj. Ostrava 2020. ISBN 978-80-87503-87-4, str. 20*) Územní plán. Základní dokument rozvoje obce). Závěrem Nejvyšší správní soud poukazuje i na architektonické studie ke konkrétním vnitroblokům zpracované v rámci projektu města Brna Revitalizace vnitrobloků a dostupné na [www.brno.cz](http://www.brno.cz) (<https://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/usek-1-namestka-primatorky/odbor-uzemniho-planovani-a-rozvoje/dokumenty/upp/revitalizace-vnitrobloku/>), které se věnují vnitroblokům Pod Kaštany a Na Poříčí. Ani jeden z nich nepředstavuje vnitroblok ve smyslu uzavřeného prostoru zcela obklopeného stavbami.

[26] V nyní posuzované věci ovšem Nejvyšší správní soud považuje za klíčovou skutečnost konkrétní umístění zpevněné plochy na pozemku parc. č. X. V první řadě je důležité, že samotný pozemek parc. č. X je situován podél místní komunikace – ul. K.. Navíc, stavba svým umístěním v rámci pozemku na tuto komunikaci bezprostředně navazuje a z podstatné části je vysunuta před uliční čáru domů vymezující vnější okraj blokové zástavby v této ulici; jen menší částí pak přesahuje za ni. Vůbec však nezasahuje do prostoru vymezeného vnitřními hranami budov, jinými slovy nezasahuje do vnitrobloku a její umístění není v rozporu s územním plánem.

[27] Druhou zásadní námitkou stěžovatelů je nedoložení jejich souhlasu se záměrem, ačkoli to vyžaduje § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. Příčinu spatřují v nesprávném vyhodnocení rozsahu stavebního záměru, ze kterého žalovaný svévolně vyloučil terénní úpravy, ačkoli byly jeho součástí a navíc představovaly terénní úpravy ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona.

[28] Podle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona: *„Oznámení záměru obsahuje kromě obecných náležitostí údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje dotčených pozemků a staveb. K oznámení oznamovatel připojí souhlasy osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno; souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu; souhlas se nevyžaduje v případech stavebních záměrů uvedených v § 103, pokud nejsou umístěny ve vzdálenosti od společných hranic pozemků menší než 2 m [zvýrazněno soudem].“*

[29] Podle § 3 odst. 1 stavebního zákona: *„Terénní úpravou se pro účely tohoto zákona rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy, násypy, závážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu.“*

[30] Je nepochybné, že sama zpevněná odstavná plocha je stavbou uvedenou v § 103 stavebního zákona, konkrétně v odstavci 1 písm. e) bod 17. Jde tedy o stavbu, ke které není třeba dokládat souhlas potenciálně dotčených vlastníků sousedních pozemků, má-li být umístěna 2 a více metrů od společných hranic. Tento požadavek umístění samotné zpevněné plochy splňuje. Stěžovatelé však považují za součást stavebního záměru také zemní práce související s realizací zpevněné plochy. Na jednu stranu jde zejména o skryvku ornice a výkopové práce na zarovnání terénu pro stavbu. Ty podle nich přesahují hloubku 1,5 m a spadají proto do definice terénních úprav. Na druhé straně jde o následné doprovodné povrchové úpravy terénu jako je vysvahování pozemku směrem od pozemku parc. č. X ke zpevněné ploše a umístění dřevěné palisády (s navršením terénu za ní směrem k pozemku parc. č. X.) Krajský soud ve shodě s žalovaným posoudil tyto zemní práce částečně jako přípravné práce a částečně jako úpravy, které nejsou terénními úpravami ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona.

[31] K posuzování stavebního záměru a jeho částí Nejvyšší správní soud obecně předepisuje, že toto posouzení musí být vždy komplexní a nelze ze stavebního záměru účelově vydělovat jednotlivé objekty, jejich vlivy na okolí posuzovat izolovaně, a účelově tak odhlédnout od případného synergického efektu stavebního záměru jako celku. Tyto



pokračování

závěry jsou v judikatuře Nejvyššího správního soudu opakovány zejména v souvislosti s vedením řízení o odstranění nepovolené stavby (srovnej především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014 – 36, nebo ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 120/2012 – 40), ve kterém je to stavební úřad, který vymezuje předmět řízení. Nicméně ani v případě řízení o umístění či povolení stavby, jehož předmětem disponuje stavebník jako žadatel, nelze od komplexního posouzení stavby odhlížet.

[32] Přes výše uvedené Nejvyšší správní soud sdílí názor, že skryvka ornice v rozsahu posuzovaného stavebního záměru je přípravnou prací, nikoli samostatnou terénní úpravou ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona. Vyrovnání terénu (částečným odbagrováním zeminy) je součástí samotné stavby zpevněné plochy a rovněž je nelze posuzovat jako samostatnou terénní úpravu ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona, u které by bylo nutné zvažovat, zda podle § 80 stavebního zákona nevyžaduje rozhodnutí o změně využití území.

[33] Co se týká doprovodné úpravy v podobě vysvahování a umístění dřevěné palisády, která terén výškově člení, je nepochybné, že jde o úpravy související se stavbou, resp. stavbou vyvolané (využití ornice a úprava terénního zlomu vyvolaného stavbou). Na splnění podmínky odstupových vzdáleností umisťované stavby od hranice pozemku ale nemá vliv, je-li v souvislosti s touto stavbou provedena nepodstatná úprava terénu dotčeného pozemku, byť zasahuje do prostoru minimální odstupové vzdálenosti. Svými parametry tyto úpravy povrchu nenaplnují definici „samostatných“ terénních úprav ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona, neboť navýšením terénu za palisádou, ani vysvahováním pozemku ke stavbě nedochází k podstatné změně vzhledu nebo odtokových poměrů; rozsah těchto úprav nedosahuje ani 300 m<sup>2</sup> plochy ani 1,5 m hloubky. Vliv provedených úprav na povrchu pozemku by bylo možné v intencích ustanovení § 80 stavebního zákona posuzovat jako úpravy pozemků mající vliv na vsakování vody, nikoli jako stavební záměr (či jeho část) ve smyslu § 3 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého: *„Pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavební záměr, rozumí se tím podle okolností stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava (zvýrazněno soudem), zařízení nebo údržba.“* Závěr žalovaného, že stavba se skládá pouze ze zpevněné plochy umístěné 2 nebo více metrů od společných hranic pozemků, a proto nevyžaduje souhlas vlastníků sousedních nemovitostí, tak nebyl nezákonný.

[34] O podstatné změně odtokových poměrů podle Nejvyššího správního soudu nesvědčí ani stěžovateli předložený znalecký posudek (včetně dodatku). Posudek sám uvádí, že jakýkoli zásah do kořenového systému stromů na pozemcích parc. č. X a X nebo v jeho těsné blízkosti může způsobit změnu vodního režimu v dané lokalitě s nadměrným vysycháním půdy a může způsobit odumření těchto dřevin, byť nejsou v těsné blízkosti budovaných betonových ploch, opěrných zdí a gabionů. Znalecký posudek se zřejmě vztahoval k předchozímu, nerealizovanému a prostorově i stavebně technicky rozsáhlejšímu záměru. Doporučuje omezit stavebně technické práce na pozemku parc. č. X, a to především s ohledem na jedince chráněného druhu *Taxus baccata* – tis červený (který se nachází na pozemku stavebníka a nejbliž realizovanému stavebnímu záměru). Zda jsou tyto závěry použitelné i pro záměr menšího rozsahu není zřejmé, protože z posudku nelze vyčíst například to, jak daleko kořenové systémy jednotlivých stromů dosahují či dosahovat mohou. Znalecký posudek a zejména jeho dodatek pak jako

významný faktor zmiňují extrémní sucho posledních let. Konkrétně je v dodatku uvedeno: „[n]ejpravděpodobnější příčinou je porušení vodního režimu odbagrováním větší části pozemku p.č. X na vybudování parkoviště a extrémní sucha v posledních letech. ...Vzhledem k extrémnímu suchu došlo k porušení vodního režimu na pozemcích vnitrobloku.“ Nejvyšší správní soud rozumí závěrům posudku tak, že vzhledem k extrémnímu suchu posledních let i malá změna vodního režimu mohla mít vliv na okolo rostoucí dřeviny. Z tohoto však, právě s ohledem na extrémní sucha minulých let, nelze zpětně dovozovat, že šlo o podstatnou změnu odtokových poměrů.

[35] Zákonných podmínek pro vydání územního souhlasu se týkala i kasační námitka, že záměrem se podstatně mění poměry v území, protože dojde k navýšení hlukové zátěže, ale i k dalším imisím, jako je světlo nebo pach, které v důsledku nového způsobu parkování vozidel (na předemtné ploše) vnikají na pozemek stěžovatelů, což se přímo dotýká jejich práv. Jedná se dle jejich názoru o přímé přivádění imisí na jejich pozemek, což výslovně ve svém ustanovení § 1013 zakazuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen občanský zákoník). I z tohoto důvodu neměli být opomenuti a měl být vyžádán jejich souhlas k oznámení záměru. Krajskému soudu vytýkají, že se k této problematice nevyjádřil.

[36] Podle § 96 odst. 5 věty druhé stavebního zákona: „Dojde-li stavební úřad k závěru, že oznámení nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu, nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v odstavci 3 písm. d), ledaže by s tím tyto osoby vyslovily souhlas (zvýrazněno soudem), rozhodne usnesením o provedení územního řízení; toto usnesení se oznamuje pouze oznamovateli a nelze se proti němu odvolat.

[37] Námitku dotčení práv vznesli stěžovatelé v žalobě velmi obecně. V bodě V. původního návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 9. 11. 2018 stěžovatelé uvádí: „Vzhledem ke shora uvedenému je zřejmé, že dalším jednáním protistrany by mohla být přivozena újma na životě, zdraví, majetku a bezpečnosti osob a existuje důvodná potřeba ve smyslu § 38 soudního řádu správního, pro vydání předběžného opatření....“. Ve změně svého návrhu, resp. jeho doplnění o žalobu proti nezákonnému zásahu ze dne 27. 11. 2018, kromě odkazu na původní návrh, uvádí: „Nyní dokonce v režimu územního souhlasu nejsou splněny ani zákonné podmínky tohoto právního institutu (zkusmo – odstupy menší nežli 2m, bezprostřední sousedství místní komunikace ve vlastnictví města...), natož samotný duch a účel zákona, kdy dotčené zájmy nejen navrhovatelů, ale i zájmy na ochraně životního prostředí, majetku, zdraví, ale např. ani standardy územně plánovací dokumentace a regulativu v místě nebyly dodrženy).“ Z takového vyjádření nelze seznat, čím konkrétně mají být jejich práva dotčena.

[38] Dotčení hlukem a exhalacemi je zmíněno pouze v podnětu k přezkumu územního souhlasu ze dne 7. 11. 2018, který stěžovatelé přiložili k žalobě jako důkaz své procesní aktivity. Na argumentaci v něm uvedenou nijak neodkázali a nebylo tak povinností krajského soudu se s touto argumentací vypořádávat. Jak v tomto směru konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2006 č. j. 1 Azs 244/2004 – 49, „soudní přezkum správních rozhodnutí se vždy odehrává v mezích určité a přesně stanovených; stanovit je náleží žalobci. Soudní řád správní neumožňuje soudům provádět jakýsi ‘obecný přezkum’: to by totiž popíralo smysl institutu žalobního bodu, který právě slouží k tomu, aby činnost soudu

pokračování

*nebyla bezbřehá. Soudům nepřisluší zabývat se každým jednotlivým procesním krokem správního orgánu a věnovat se všem jeho dílčím hmotněprávním úvahám: přezkoumává jen to, proti čemu žalobce řádně brojí - tedy to, co žalobce konkrétně a výslovně zpochybnil jak uvedením skutečností, tak snesením právních argumentů.*“ Proto krajský soud nepochybil, když adekvátně obecně námitku dotčení práv posoudil a v bodě 57 svého rozsudku vypořádal. Krajský soud šel spíše nad rámec uplatněných žalobních bodů, když své odůvodnění v bodě 57 rozsudku, byť obecným způsobem, vztáhl právě k námitkám uvedeným v podnětu k přezkumu. V daném případě ovšem tento postup neměl vliv na zákonnost jeho rozsudku. Přesto Nejvyšší správní soud upozorňuje, že vypořádání námitek nad rámec uplatněných žalobních bodů je v rozporu s dispoziční zásadou ovládající správní soudnictví. Soud nemůže za žalobce domýšlet, či případně vyhledávat v žalobě pouze obecně a nedostatečně popsané nezákonnosti napadeného rozhodnutí (nejedná-li se o vady, k nimž je soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti). Pokud by tak učinil, nejednal by nestranně a zatížil by řízení vadou, která by musela vést ke zrušení rozhodnutí, pokud by mohla mít vliv na jeho zákonnost (viz rozsudek NSS 1 Afs 25/2004 - 69). Kasační námitka týkající nedostatečného odůvodnění krajského soudu ve vztahu k hlukové zátěži a dalším imisím není ve světle výše uvedeného důvodná.

[39] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce týkající se vadných podkladů pro vydání územního souhlasu. Tvzení, že více závazných stanovisek a vyjádření dotčených orgánů bylo zastaralých a vzniklo dříve než dokumentace ke stavebnímu záměru, neodpovídá spisové dokumentaci. Jak uvedl již krajský soud, dokumentace vznikla v prosinci roku 2017, zatímco k ní přiložená závazná stanoviska a vyjádření jsou z období únor až květen roku 2018. Výjimku tvoří pouze stanovisko společnosti Brněnské komunikace a.s. ze dne 29. 4. 2015, zn. 3100-Tr-1075/15, které však na sobě nese opakovaná „prodloužení“, naposledy dne 4. 9. 2017, a to do 4. 9. 2018, a rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-střed ze dne 27. 9. 2017, č. j. MCBS/2017/0162173/ADAM o povolení dvou sjezdů na místní komunikaci ul. K. z pozemku parc. č. X. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že i tyto podklady byly využitelné pro vydání územního souhlasu a jejich připuštění bylo v souladu se zásadou § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dle které: *„Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.*“ Totéž plyne i z § 4 odst. 1 stavebního zákona.

[40] Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že vyjádření Brněnských komunikací a. s. ze dne 29. 4. 2015 mělo původně sloužit jako podklad pro původní záměr zpevněné plochy včetně přístřešku, tj. pro správní řízení vedené pod sp. zn. 3200/MCBS/2015/0024432 a zastavené usnesením žalovaného ze dne 4. 1. 2018. Jedná se o stanovisko ve smyslu § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Podstatný však je obsah tohoto vyjádření a podmínky z něj plynoucí. Vyjádření Brněnských komunikací a. s. je stanoviskem k možnosti a způsobu napojení záměru na místní komunikaci K.. Soustředí se proto právě na napojení pozemku parc. č. X a zpevněné plochy na něm umístěné na chodník a místní komunikaci. Na způsob napojení a jeho provedení neměla úprava záměru na pozemku stavebníka (jeho zmenšení) vliv. Proto je toto stanovisko použitelné, a to tím spíše, že aktuálnost podmínek v něm uvedených vlastník komunikace potvrdil jeho „prodloužením“. S tím souvisí i využitelnost rozhodnutí ze dne 27. 9. 2017, č. j. o povolení sjezdů. Rozhodnutí zakládá stavebníkovi právo zřídit sjezdy, je

pravomocné a vykonatelné. Za dodržení podmínek v něm uvedených jej dle názoru Nejvyššího správního soudu lze využít jak samostatně (pouze pro zřízení sjezdů), tak pro povolení jakékoli navazující stavby na připojovaném pozemku. Z označení písemnosti jako „Zpevněné odstavné plochy a přístřešek ul. K. č. X – připojení sjezdů“ nelze dovozovat, že rozhodnutí nelze využít k jinému, než pouze k takto označenému stavebnímu záměru. Název písemnosti není závazný, závazný je výrok rozhodnutí.

[41] V souvislosti s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu zmiňují stěžovatelé ještě výslovně nevypořádání námítky „absence řešení rozhledového pole“. Řešení rozhledového pole je technickým požadavkem na stavbu oplocení pozemku. Podle § 7 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby: *„Oplocení pozemku nesmí svým rozsahem, tvarem a použitým materiálem narušit charakter stavby na oploceném pozemku a jejího okolí a nesmí omezovat rozhledové pole sjezdu připojujícího stavbu na pozemní komunikaci.“* Ke stavební úpravě oplocení se krajský soud vyjádřil v bodě 51 svého rozsudku, ve kterém konstatoval, že osazení brány v místě dosavadního oplocení je stavební úprava dle § 103 odst. 1 písm. e) bod 14. stavebního zákona, která nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu, neboť brána bude plnit funkci ohraničení pozemku, podobně jako oplocení. Jinými slovy uvedl, že osazení pojezdové brány nebylo předmětem územního souhlasu. Krajský soud se tak s námitkou vypořádal dostatečně a kasační stížnost není ani v této části důvodná.

#### IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[42] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[43] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli ve věci úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47). Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, proto jim v souladu § 60 odst. 5 s. ř. s. nevzniklo právo na náhradu nákladů.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. září 2020

JUDr. Filip Dienstbier  
předseda senátu