



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Petra Mikeše ve věci žalobce/navrhovatele: **M. Š.**, zastoupen JUDr. Emilem Flegem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, a odpůrci: **Město Ledec nad Sázavou**, se sídlem Husovo náměstí 7, Ledec nad Sázavou, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) CETIN, a. s., se sídlem Českomoravská 19, Praha 9, II) Cplast, s. r. o., se sídlem Zakouřilova 126, Praha, zastoupena JUDr. Věrou Škvorovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Francouzská 4, Praha 2, III) L. Č., IV) Z. Č., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2023, čj. KUJI KUJI 84115/2023, a návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu sídelního útvaru Ledec nad Sázavou – schválené usnesením zastupitelstva města Ledec nad Sázavou, č. 2a.2002/7ZM-s, o kasační stížnosti žalobce/navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 1. 2024, čj. 30 A 81/2023-77,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 1. 2024, čj. 30 A 81/2023-77, **se ruší** ve výroku II., III. a IV. a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá**.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval mimo jiné otázkou, zda mohou být územní plány přijaté podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění. Potvrdil svou

judikaturu že nikoliv, neboť tehdejší právní úprava odůvodnění územních plánů nevyžadovala.

[2] Žalobce je vlastníkem pozemků v katastrálním území Ledec nad Sázavou p. č. XA, XB a st. p. č. XC, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. YA. V bezprostředním sousedství těchto nemovitostí hodlala osoba zúčastněná na řízení II, společnost Cplast s.r.o. (dále stavebník), postavit skladovou halu. Šlo o jednopodlažní budovu maximální výšky 8,8 m a rozměrech 15 m krát 30 m.

[3] Stavebník podal žádost o společné územní a stavební povolení pro tuto skladovou halu. Žádost byla následně zúžena na první etapu projektu. Ta zahrnovala stavbu samotné haly a příslušného napojení na infrastrukturu včetně příjezdu z ulice Julia Fučíka. V další etapě stavebník zamýšlel postavit stavbu příjezdové komunikace z ulice Koželušská a opěrných stěn haly podél garáží a podél hranic s pozemkem stěžovatele. Tyto záměry byly součástí stavebníkem přiložené projektové dokumentace.

[4] Stavební úřad zahájení společného územního a stavebního řízení pro požadovanou první etapu projektu oznámil veřejnou vyhláškou dne 30. 3. 2021. V oznámení uvedl, že dobře zná poměry staveniště, a proto upouští od ústního jednání.

[5] Dne 10. 5. 2021 stavební úřad vydal pro stavbu haly společné povolení, které také doručoval veřejnou vyhláškou. Za účastníky řízení považoval stavebníka, město, vlastníky pozemků, na kterých má být záměr uskutečněn, vlastníky veřejné technické infrastruktury a vlastníky sousedních pozemků. Vlastníky sousedních pozemků označil pomocí parcelních čísel v katastru nemovitostí.

[6] Stavba haly byla částečně umístěna do funkční plochy vymezené Územním plánem sídelního útvaru Ledec nad Sázavou jako „Území čistého bydlení“. Změnou č. 1 Územního plánu sídelního útvaru Ledec nad Sázavou schválenou zastupitelstvem města Ledec nad Sázavou jako obecně závazná vyhláška dne 18. 9. 2002 byla tato funkční plocha regulována tak, že slouží převážně k bydlení. Jako přípustné jsou vymezeny stavby pro rodinné bydlení, pro obchod, veřejné stravování, služby a drobnou výrobu, veřejnou zeleň, stavby technické infrastruktury, stavby pro kulturu, ubytování, individuální rekreaci, zdravotnictví a sociální péči, sport. Jako nepřípustné využití dané funkční plochy jsou vymezeny stavby narušující funkci bydlení; objekty výrobní a skladovací, které by rušily nad přípustnou mez stanovenou příslušnými předpisy a normami bytovou zástavbu nebo zasahovaly ochranným pásmem do vymezeného prostoru této funkce.

[7] Žalobce podal proti společnému povolení odvolání, které žalovaný zamítl jako nedůvodné. Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 8. 11. 2022, čj. 30 A 19/2022-155, toto rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Dle něj byla závazná stanoviska orgánů územního plánování obou stupňů nepřezkoumatelná, co se týče přípustnosti záměru z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací.

[8] Poté, co odbor územního plánování žalovaného vydal nové přezkumné závazné stanovisko, kterým opět potvrdil souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování, žalovaný odvolání žalobce opět zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke krajskému soudu a uplatnil v něm i incidenční návrh na zrušení části změny č. 1 Územního

pokračování

plánu sídelního útvaru Ledeč nad Sázavou, konkrétně regulativů vymezujících přípustné a nepřípustné stavby v ploše „Území čistého bydlení“.

[9] Krajský soud ve věci rozhodl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Výrokem I. zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy a výrokem II. zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Výroky III. a IV. poté rozhodl o nákladech řízení.

[10] Ohledně incidenčního návrhu krajský soud dospěl k závěru, že vymezení plochy území čistého bydlení a tam stanovených regulativů není nepřezkoumatelné. Je logické samo o sobě s ohledem na to, co má být v daném území realizováno. Přípustné a nepřípustné regulativy jsou dány a je následně odpovědností dotčených orgánů, potažmo stavebních úřadů, s těmito regulativy pracovat ve smyslu a s ohledem na plochu, do které spadají.

[11] Krajský soud zamítl i žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Dle něj správní orgány nepochybily, pokud doručovaly veřejnou vyhláškou. Šlo totiž o správní řízení s velkým počtem účastníků (32) ve smyslu § 144 správního řádu.

[12] Nové závazné stanovisko orgánu územního plánování shledal již krajský soud dostatečně odůvodněné. Uvedl, že regulativy uvedené v závazné části územního plánu Ledeč nad Sázavou ve znění jeho změny č. 1 tedy přímo v části „Přípustné využití“ obsahují požadovaný druh staveb (stavby pro služby a drobnou výrobu), současně však pro tyto stavby stanovují v části „Nepřípustné využití“ věcnou podmínku, že stavba nesmí rušit nad přípustnou mez stanovenou příslušnými předpisy a normami bytovou zástavbu nebo zasahovat ochranným pásmem do vymezeného prostoru této funkce. Krajský soud se ztotožnil s orgánem územního plánování, že záměrem stavebníka k tomuto nedojde. Nebudou totiž překročeny žádné legislativou dané limity na úseku ochrany veřejného zdraví.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[13] Žalobce (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Konkrétně vznesl následující okruhy kasačních námitek:

1. Územně plánovací dokumentace je nezákonná, neboť specifikované regulativy nejsou odůvodněné.
2. V daném případě byl počet účastníků správního řízení menší než 30 a stavební úřad tedy nemohl doručovat veřejnou vyhláškou.
3. Rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Krajský soud se nevypořádal s námitkami stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti závazných stanovisek orgánů územního plánování. Tato stanoviska jsou nadále nepřezkoumatelná. Krajský soud se nezabýval argumentací v žalobě ohledně chybějícího popisu vzdálenosti stavebního záměru od nemovitostí stěžovatele, nedostatečného popisu výšky stavebního záměru a chybějícího povolení připojení záměru k pozemní komunikaci. Napadené rozhodnutí je také nepřezkoumatelné.

4. V údajích o pozemcích dotčených stavbou uvedených správními orgány jsou rozpory, které krajský soud přehlédl. Krajský soud také nesprávně posoudil důsledky rozdělení stavebního záměru na etapy.

5. Ve správních rozhodnutích chybí popis vzdálenosti stavby od nemovitostí stěžovatele. Není ani správně popsána výška stavby.

6. Krajský soud chybně vypořádal i námitku chybějícího povolení připojení stavby k pozemní komunikaci.

7. Stavební úřad chybně upustil od ústního jednání a ohledání na místě.

[14] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Má za to, že rozsudek krajského soudu je správný a netrpí žádnou vadou.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

#### III.1 Odůvodnění změny územního plánu

[15] Nejvyšší správní soud poznamenává, že změna č. 1 Územního plánu sídelního útvaru Ledec nad Sázavou byla přijata usnesením zastupitelstva města Ledec nad Sázavou dne 11. 12. 2002 a vydána jako obecně závazná vyhláška postupem podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Krajský soud nicméně správně uvedl, že v souladu s § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace územního plánu obce se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy. Proto krajský soud územní plán přezkoumal v rámci pravidel pro přezkum opatření obecné povahy podle § 101a a následujících soudního řádu správního.

[16] Tento případ nastoluje otázku, zda může být důvodem ke zrušení (části) územního plánu skutečnost, že chybí jeho odůvodnění. Územní plány či jejich změny přijaté podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. musí obsahovat odůvodnění. To vyplývá jak z ustanovení stavebního zákona (§ 53 a § 54 odst. 1), tak ze skutečnosti, že jde o opatření obecné povahy, které podle § 173 odst. 1 správního řádu musí být odůvodněno (rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2024, čj. 6 As 246/2023-38, bod 15). Správní řád však nabyl účinnosti dne 1. 1. 2006 a stavební zákon č. 183/2006 Sb. o rok později, dne 1. 1. 2007. Dříve účinný správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.) opatření obecné povahy neupravoval, a tudíž ani neobsahoval ustanovení o nutnosti odůvodnění opatření obecné povahy. Podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Zásadní otázkou pro posouzení kasační námitky stěžovatele v této věci tak je, zda v roce 2002, kdy byla napadená změna územního plánu přijata, existovala pro odpůrce povinnost změnu odůvodnit.

[17] Změna územního plánu byla vyhlášena jako obecně závazná vyhláška v souladu s § 29 odst. 3 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Obecně závazná vyhláška je právním předpisem, který vydávají zastupitelstva obcí v rámci územní samosprávy (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Právní předpisy obecně odůvodnění obsahovat nemusí.

pokračování

[18] Stavební zákon č. 50/1976 Sb. explicitně neupravoval povinnost územní plán odůvodnit. Podle § 28 toho zákona také platilo, že na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, tedy správní řád.

[19] Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že náležitosti územních plánů přijatých za účinnosti stavebního zákona č. 50/1976 Sb. je nutno posuzovat podle právního stavu v době jeho vydání (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, čj. 6 Ao 9/2011-55). Judikatura již také dovodila, že stavební zákon č. 50/1976 Sb. povinnost územní plán odůvodnit neobsahoval. Proto chybějící odůvodnění není vadou územního plánu a z tohoto důvodu nelze shledat jeho nepřezkoumatelnost (rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2018, čj. 3 As 119/2017-30, body 12-13).

[20] Se stěžovatelem lze souhlasit, že napadená změna regulativu pro přípustné využití plochy „Území čistého bydlení“ není ve změně č. 1 územního plánu nijak odůvodněna. Tato změna není vůbec zahrnuta v návrhu zadání změn z května 2002. Návrh požaduje pouze změny ve funkčním využití konkrétních ploch. V průvodní zprávě ze září 2002 změna regulativu je uvedena, avšak bez jakéhokoliv odůvodnění či vysvětlení.

[21] Toto zcela chybějící odůvodnění změny regulativu však není vadou změny č. 1 územního plánu, která by mohla představovat důvod pro její zrušení. Jak Nejvyšší správní soud právě vysvětlil, tehdejší předpisy požadavky na odůvodnění územního plánu či jeho změny nekladly. Krajský soud tedy nepochybil, pokud namítanou část územního plánu pro nepřezkoumatelnost nezrušil.

[22] Lze dodat, že poukaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2024, čj. 6 As 246/2023-38, není přílehlavý. V tomto případě šlo o přezkum regulačního plánu vydaného usnesením zastupitelstva obce dne 22. 9. 2008. Regulační plán byl tedy přijat jako opatření obecné povahy za účinnosti stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a proto musel být odůvodněn.

### *III.2 Obecně k přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a správních rozhodnutí*

[23] Nejvyšší správní soud tedy na tomto místě shrne své obecné úvahy k přezkoumatelnosti rozhodnutí, které bude poté aplikovat na jednotlivé námitky stěžovatele.

[24] K přezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že podle ustálené judikatury nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí či opatření pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76). Zrušení správního aktu pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní akt meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky (rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013 čj. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).

[25] Obdobně zrušení rozsudků krajských soudů pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu pouze tehdy, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních (návrhových) bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom trefně zdůraznil, že „přezkoumatelnost“ rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, body 29-30).

[26] Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek, na níž je postaven základ žaloby (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž žalovaný a krajský soud svá rozhodnutí založili, je potom otázkou zákonnosti jejich rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti.

[27] Obecně nelze rozsudek krajského soudu, ani napadené rozhodnutí žalovaného považovat za nepřezkoumatelné v právě uvedeném smyslu. Z těchto rozhodnutí je zřejmé, jaké důvody soud i žalovaného vedly k rozhodnutím, které přijali. Pokud s nimi stěžovatel nesouhlasí, nejde o otázku nepřezkoumatelnosti, ale zákonnosti rozsudku krajského soudu.

[28] Nejvyšší správní soud také souhlasí s obecnými východisky krajského soudu, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku. Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry. Na námitky lze reagovat i implicitně tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí se prezentuje odlišný názor, který poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí.

[29] Námitku, že se žalovaný nedostatečně věnoval odvolací argumentaci týkající se negativních vlivů záměru na okolí, tak tu již vypořádal krajský soud. Uvedl, že negativními vlivy stavby na okolí se zabýval orgán územního plánování při přezkumu závazného stanoviska vydaného dle § 96b stavebního zákona. Zároveň stěžovatele upozornil, že řízení před správním orgánem prvního stupně bylo v souladu se stavebním zákonem koncentrováno a stěžovatel všechny své námitky vznesl až v podaném odvolání. Zda je toto vypořádání správné a dostatečné, závisí na posouzení námitky, že šlo o řízení s velkým počtem účastníků či nikoli. Pokud by tato námitka byla důvodná (viz níže), tak by stěžovatel byl zkrácen na svých právech účastnit se správního řízení již v prvním stupni. Poté by nemohlo obstát nevypořádání jeho námitek tím, že je měl uplatnit před správním orgánem prvního stupně.

pokračování

[30] Stěžovatel ve svém odvolání namítal neposouzení vlivu stavby na kvalitu okolí. Zejména odkazoval na výrazný nárůst dopravy a na to, že stavba je svými plošnými, objemovými a provozními parametry odlišná od charakteru prostředí, kterým má být rodinná zástavba. Se stěžovatelem nelze souhlasit, že tato argumentace nebyla ze strany žalovaného výslovně vypořádána. Těmito otázkami se však zabýval orgán územního plánování ve svém přezkumném závazném stanovisku ze dne 10. 3. 2023. Na s. 11 se podrobně zabýval otázkou zvýšení dopravy a dospěl k závěru, že nedojde k narušení funkce bydlení. Obdobně na s. 10 shledal, že záměr odpovídá charakteru stávající zástavby. Pokud s touto argumentací stěžovatel nesouhlasí, měl proti ní vznášet věcné námitky. Nepřezkoumatelné však rozhodnutí žalovaného ve spojení se závazným stanoviskem orgánu územního plánování v tomto ohledu není.

[31] Ve vyjádření k podkladům rozhodnutí z 31. 3. 2023 se stěžovatel vymezuje proti přezkumnému závaznému stanovisku orgánu územního plánování. K tomu se však žalovaný vyjádřil, že je pro něj závazné. Argumentace stěžovatele v tomto vyjádření také převážně opakuje námitky z odvolání o nesouladu záměru s územním plánem a cíli a úkoly územního plánování. S touto argumentací se vypořádal jak orgán územního plánování, tak žalovaný (viz s. 9 rozhodnutí žalovaného s odkazem na text přezkumného závazného stanoviska).

[32] Nejvyšší správní soud se podrobně k dalším konkrétním námitkám nepřezkoumatelnosti vyjádří ještě níže u jednotlivých kasačních námitek. Stěžovatel totiž v kasační stížnosti prolíná námitky nepřezkoumatelnosti s věcnými námitkami. Bude tedy přehlednější konkrétní námitky nepřezkoumatelnosti vypořádat v rámci jednotlivých oblastí, které stěžovatel napadá.

### III.3 Řízení s velkým počtem účastníků

[33] Stěžovatel v žalobě zpochybňoval, že by v této věci šlo o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu. Správní orgány tak nemohly doručovat veřejnou vyhláškou. Podle § 144 odst. 1 správního řádu řízením s velkým počtem účastníků se rozumí řízení s více než 30 účastníky.

[34] Stěžovatel poukazuje na to, že v důsledku tohoto postupu byl zkrácen na svých právech. Nebylo mu doručeno oznámení o zahájení společného územního a stavebního řízení a o řízení se dozvěděl až poté, co bylo povolení stavebním úřadem vydáno. Nemohl se tedy řízení v prvním stupni účastnit. Z tohoto pohledu šlo o podstatnou námitku, kterou se měl krajský soud řádně zabývat.

[35] Námitka stěžovatele v žalobě byla také velmi konkrétní. Uváděl, že v daném řízení bylo pouze 29 účastníků, které uvedl jmenovitě. Krajský soud k tomu však pouze uvedl: „Krajský soud provedl kontrolu, a to i nahlédnutím do katastru nemovitostí, coby veřejně přístupného registru, a konstatuje, že odpovídají postupu podle § 144 správního řádu. Krajský soud dospěl k závěru, že počet účastníků v daném řízení je 32. Jedná se tedy o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu.“

[36] Takové odůvodnění není dostatečné. Krajský soud sice uvedl, z čeho vycházel (z katastru nemovitostí), avšak nijak není zřejmé, o kterých 32 účastnících se má jednat. Navíc je nutno podotknout, že počet účastníků se může v průběhu řízení měnit, například

z důvodu změny vlastnictví dotčených sousedních pozemků. Na to stěžovatel v žalobě upozorňoval. Z rozsudku krajského soudu tak není ani patrné, ke kterému datu krajský soud 32 účastníků spočítal. Z hlediska námitky stěžovatele, který zásah do svých práv spatřuje v tom, že se nemohl účastnit řízení v prvním stupni, neboť o něm nevěděl, je přitom zásadní počet účastníků v době zahájení správního řízení. Pokud by počet účastníků v době zahájení řízení byl menší než 31, tak by stavební úřad nemohl doručovat veřejnou vyhláškou a usnesení o zahájení řízení by stěžovateli, jako vlastníkově bezprostředně sousedícího pozemku, musel doručit jmenovitě.

[37] Na čem je založen počet větší než 30 účastníků není zřejmé ani ze správního spisu. Z oznámení o zahájení řízení ze dne 30. 3. 2021 vyplývá, že stavební úřad identifikoval devět jmenovitých účastníků řízení. Poté identifikoval 23 dotčených pozemků, jejichž vlastníkům doručoval veřejnou vyhláškou. Z toho je zřejmé, že počet účastníků se skutečně bude pohybovat kolem 30. Je pravidlem, že některé sousedící pozemky mívají stejného majitele, některé zase mohou mít majitelů více. Ani stavební úřad se však výčtem účastníků dle § 94k písm. e) stavebního zákona, tedy osob, jejichž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno, nezabýval.

[38] Rozsudek krajského soudu je tedy v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[39] Nejvyšší správní soud však již nesouhlasí s konkrétní námitkou stěžovatele, že by se krajský soud nedostatečně zabýval otázkou účastenství společnosti Vodovody a kanalizace Havlíčkův Brod a.s., kterou stavební úřad jmenovitě za účastníka považoval. Krajský soud přesvědčivě odůvodnil, proč tato společnost účastníkem byla. Šlo o vlastníka technické infrastruktury v okolí záměru. Pro účastenství přitom stačí potencialita dotčení zájmů. Nejvyšší správní soud s tímto posouzením souhlasí. Na věci skutečně nic nemění vyjádření této společnosti ve správním řízení ze dne 16. 3. 2023, že stavební záměr by se vůbec neměl dotknout inženýrských sítí v jejím majetku. Tuto skutečnost, že se tato společnost necítí být účastníkem řízení, však stavební úřad v době zahájení řízení vědět nemohl. Společnost navíc také uvedla, že v blízkosti pozemku, kde má být záměr postaven, se nachází vodovod a kanalizace v jejím majetku. Zahrnutí této společnosti jako účastníka řízení tedy nebylo ze strany stavebního úřadu svévolné, pouze za účelem dosažení počtu účastníků řízení většího než 30.

### *III.4 Závazná stanoviska orgánů územního plánování*

[40] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Vady prvostupňového řízení i prvostupňového rozhodnutí lze odstranit právě v řízení odvolacím (rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47). Tento princip platí i pro přezkum závazných stanovisek. Pro soudní přezkum je tak zásadní obsah přezkumného závazného stanoviska vypracovaného v odvolacím řízení. Toto stanovisko může totiž napravit vady závazného stanoviska vypracovaného v řízení před orgánem prvního stupně. Není tedy třeba vypořádávat námitky stěžovatele vůči závaznému stanovisku orgánu územního plánování vydanému v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně. To bylo totiž změněno a některé jeho chyby napraveny přezkumným závazným stanoviskem v odvolacím řízení.

pokračování

[41] Stěžovatel se nemůže domáhat porušení dvojinstančnosti řízení. Zákon přímo předvídá, že závazné stanovisko může správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska v průběhu odvolacího řízení i změnit (§ 149 odst. 7 správního řádu). Změna se může týkat i odůvodnění stanoviska. Pokud zákon nebrání nadřízenému správnímu orgánu změnit i výrok stanoviska, tak nadřízený orgán může i výrok původního stanoviska potvrdit, avšak jeho odůvodnění nahradit. Zákon nepočítá s tím, že by nadřízený orgán dotčeného orgánu vadné závazné stanovisko zrušil a věc se z tohoto důvodu vrátila k prvnímu stupni (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2018, čj. 6 As 201/2017-40, bod 28). V tomto případě nadřízený správní orgán částečně změnil odůvodnění souhlasného stanoviska. V tom však nelze spatřovat žádnou nezákonnost.

[42] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že nové závazné stanovisko vypracované po prvním zrušujícím rozsudku již přezkoumatelné, ve výše uvedeném smyslu, je. Krajský úřad Kraje Vysočina, odbor územního plánování a stavebního řádu se v závazném stanovisku ze dne 10. 3. 2023 věnoval souladu záměru s územním plánem. Vysvětlil, že změnou č. 1 územního plánu byla upravena regulace pro funkční plochu „Území čistého bydlení“. Ta umožňuje na ploše postavit skladovací objekt, pokud neruší nad mez stanovenou příslušnými předpisy a normami bytovou zástavbu hlukem nebo zplodinami. Následně se podrobně zabýval výkladem pojmu „mez stanovená příslušnými předpisy a normami“. Odkázal na příslušné předpisy na úseku ochrany veřejného zdraví a zabýval se jejich možným porušením, které neshledal. Takové odůvodnění je dostatečné.

[43] Pokud jde o namítané nedostatečné posouzení souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování, tak ani to nemůže vést k nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska. Pokud byla vydána územně plánovací dokumentace, musí správní orgány vycházet primárně z ní, a nemusí již specificky odůvodňovat souladnost záměru s cíli a úkoly územního plánování, neboť ty plynou přímo z územně plánovací dokumentace (rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2016, čj. 2 As 21/2016-83, bod 39).

### *III.5 Nesrovnalosti v popisu pozemků dotčených stavbou a etapizace projektu*

[44] K namítané nesrovnalosti v označení pozemků lze uvést, že přezkumné závazné stanovisko a žalobou napadené rozhodnutí ve svém návětí skutečně obsahuje nepřesnost v určení, na kterých pozemcích bude záměr postaven. Výčty pozemků v těchto dokumentech, na kterých má být záměr postaven, skutečně neobsahují pozemek p. č. XD, na kterém byla umístěna samotná skladovací hala. Umístění stavby na tomto pozemku vyplývá z žádosti stavebníka i z projektové dokumentace stavebníka (viz zejména výkres koordinační situace) založené ve správním spise. Podstatné však je, že tímto není nijak ovlivněn výrok rozhodnutí žalovaného a není nijak zpochybněno, co a kde je umísťováno a povolováno.

[45] Rozhodnutí žalovaného potvrdilo prvostupňové rozhodnutí, tedy společné povolení ze dne 10. 5. 2021. Toto rozhodnutí přitom ve svém návětí správně označuje stavbu, jako stojící i na pozemku p. č. XD. Obdobně ve výroku v popisu, kde je stavba umísťována, je tento pozemek zahrnut. O místě umístění stavby tak nemůže být žádných pochyb.

[46] Ani stěžovatel nijak netvrdí, že by se domníval, že by mu nebylo zřejmé, kde má být stavba realizována. Ta samozřejmě musí být realizována v souladu s projektovou

dokumentací, jak vyplývá i z výroku společného povolení. A ta je ohledně umístění stavby jednoznačná. Proto touto nepřesností v označení pozemků v odvolacím řízení nebyl stěžovatel nijak zkrácen na svých právech.

[47] Ten samý závěr platí pro namítané nepřesnosti v označení pozemků v závazném stanovisku orgánu územního plánování. Rozhodující je, jak je stavba vymezena ve společném povolení ze dne 10. 5. 2021, které navíc odkazuje na projektovou dokumentaci.

[48] Nejvyšší správní soud nespatřuje ani žádný problém v etapizaci projektu. Stavebník v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně požádal o společné povolení pouze pro první etapu, tedy stavbu samotné haly a příslušného napojení na infrastrukturu včetně příjezdu z ulice Julia Fučíka. V rámci možné další etapy zůstala stavba příjezdové komunikace z ulice Koželužská a opěrných stěn haly podél garáží a podél hranic s pozemkem stěžovatele. Je volbou stavebníka, o povolení jaké stavby požádá. Se stěžovatelem však lze souhlasit, že správní orgány se poté musí zabývat povolením pouze stavby, o kterou stavebník požádal.

[49] Je pravdou, že závazné stanovisko orgánu územního plánování předložené v řízení v prvním stupni se týká obou etap. Orgán územního plánování ve stanovisku zmínil, že směrem k zástavbě rodinných domů je objekt odstíněn opěrnou ozeleněnou stěnou a nenarušuje tak charakter obytné zástavby. V odvolacím řízení však bylo zásadní přezkumné stanovisko Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru územního plánování a stavebního řádu. Ten záměr, již pouze jako etapu první, tedy bez opěrné stěny, shledal v souladu s územním plánem, jak soud rozebral výše. Krajský úřad sice vyšel ze závazného stanoviska městského úřadu. To však doplnil vlastními úvahami na s. 8 stanoviska. Vlastní úvahy se týkají zejména hodnocení souladu záměru s ohledem na ochranu veřejného zdraví (před hlukem a zplodinami) a charakteru stávající zástavby. Právě tyto aspekty jsou rozhodné z hlediska funkce opěrné stěny mezi stavbou a pozemkem stěžovatele, která měla těmto vlivům na okolní pozemky zabránit. Nadřízený správní orgán však právě shledal přípustnost záměru i s ohledem na tyto aspekty bez stavby opěrné stěny. Nejvyšší správní soud rozumí námitce stěžovatele, že by bylo vhodnější, aby se přezkumné závazné stanovisko, respektive napadené rozhodnutí žalovaného explicitně v této části distancovalo od závazného stanoviska městského úřadu, které bylo vydáno pro větší záměr, než o kterém bylo vedeno řízení. Nicméně s ohledem na právě uvedené nelze dospět k závěru, že by šlo o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[50] Tyto námitky tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

### *III. 6 Popis vzdálenosti a popis výšky stavebního záměru*

[51] Stěžovatel v žalobě namítal, že ve společném povolení není uvedena odstupová vzdálenost od jeho pozemku p. č. XB. Je tam chybně uvedena nejkratší vzdálenost haly 2 m od společné hranice s pozemkem p. č. XE. Pozemek p. č. XE je však stavebním pozemkem, na kterém je hala postavena.

[52] Krajský soud se s touto námitkou neztotožnil. Uvedl, že z výroku rozhodnutí stavebního úřadu lze zjistit, že obsahuje část „*umístění stavby na pozemku, zejména vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb*“. V ní je pak specifikováno, na kterých pozemcích bude záměr umístěn a rovněž odstupové vzdálenosti od společných hranic s různými

pokračování

pozemky, mimo jiné i s pozemkem žalobce p. č. XE (2.00 m). Dále je v této části výroku rozhodnutí uvedeno, že umístění stavby včetně směrového vedení sítí technické infrastruktury je patrné ze situačního výkresu, který tvoří ve volně upraveném měřítku přílohu tohoto rozhodnutí.

[53] Podle Nejvyššího správního soudu je takové vypořádání žalobní námitky na hranici přezkoumatelnosti. Krajský soud skutečně specificky nereaguje na argumentaci stěžovatele v žalobě. Nicméně odůvodnění krajského soudu lze vnímat i tak, že k argumentaci stěžovatele vznesl vlastní ucelenou argumentaci, která argumenty stěžovatele implicitně vyvrací. Podle krajského soudu výrok povolení odstupové vzdálenosti obsahuje a od pozemku stěžovatele je odstup minimálně 2 m. Zda jde o argumentaci správnou, je pak posouzením zákonnosti rozsudku, nikoliv přezkoumatelnosti.

[54] Při samotném meritorním posouzení námitky stěžovatele je nutno říci, že krajský soud převzal odůvodnění stavebního úřadu, které je chybné. Společné povolení skutečně neobsahuje odstupovou vzdálenost stavby od sousedícího pozemku stěžovatele p. č. XB. Obsahuje odstupovou vzdálenost od pozemku p. č. XE, což je však stavební pozemek, na kterém hala měla být postavena. Jde tak o zjevnou chybu a je možné, že společné povolení má na mysli odstupovou vzdálenost od pozemku stěžovatele (p. č. XB). V takovém případě lze však stěžovateli přisvědčit, že ani tak by tento údaj neodpovídal realitě. Tato minimální odstupová vzdálenost má vyplývat ze situačního výkresu, který je přílohou společného povolení.

[55] Ze situačního výkresu však vyplývá, že minimální odstupová vzdálenost haly od pozemku stěžovatele bude mnohem menší než 2 m. Údaj 2 m je odstupová vzdálenost zhruba uprostřed haly. Pozemek stěžovatele se však směrem na východ šikmo k hale přibližuje. Zhruba ve třech čtvrtinách šířky haly je v situačním výkresu zaznamenaná odstupová vzdálenost 1,6 m. Na samém severovýchodním rohu haly pak půjde logicky o vzdálenost ještě menší. Krajský soud tedy námitku stěžovatele vypořádal odkazem na závěry prvostupňového správního rozhodnutí, které jsou chybné. Rozsudek je tak v této části nezákonný.

[56] V novém řízení krajský soud posoudí, jaký dopad má tato chyba na zákonnost správních rozhodnutí. Lze zmínit, že žalovaný se otázkou dodržení odstupových vzdáleností zabýval na s. 10 svého rozhodnutí. Krajský soud se k ní však dosud nevyjádřil.

[57] Pokud jde o žalobní námitku týkající se chybného popisu výšky stavby ve společném povolení, tak tu krajský soud vypořádal odpovídajícím způsobem. Uvedl, že stanovení výšky stavby je plně v souladu s požadavky vymezenými v § 9 odst. 1 písm. d) a požadavky v § 13a odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Požadavek stěžovatele, aby úroveň výškové hladiny podlahy v 1. NP, stejně jako výškové ukotvení celé stavby byly v povolení stanoveny ve výškovém systému, nemá v citovaném znění uvedené vyhlášky oporu. Takové vypořádání je přezkoumatelné a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje.

[58] Výškové ukotvení stavby pak podrobněji upravuje vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb. Podle bodu C.3 písm. g) přílohy č. 8 *dokumentace* (pro vydání rozhodnutí o umístění stavby) *obsahuje* (tyto) *části: Koordinační situační výkres* (který

obsahuje): *stanovení nadmořské výšky 1. nadzemního podlaží u budov ( $\pm 0, 00$ ) a výšky upraveného terénu; maximální výška staveb*. Těmto požadavkům dokumentace v nyní posuzovaném případě odpovídá. Výška stavby, včetně výškového systému, je jasně popsána v projektové dokumentaci. Je také třeba zdůraznit, že společné povolení přitom určilo, že se stavba „*povoluje v rozsahu projektové dokumentace, ověřené při stavebním řízení, ze které vyplývají hlavní technické detaily provedení a umístění stavby...*“.

[59] Pokud jde o rozpor výšky stavby ve stavebním povolení a některých dokumentech obsažených ve správním spise, zde krajský soud adekvátně uvedl, že nejde o otázku zákonnosti správního rozhodnutí. Společným povolením stavební úřad povolil stavbu haly o maximální výšce 8,8 m. To plně odpovídá projektové dokumentaci, jak je patrné z řezů na výkresech ve správním spise, kde je maximální výška střechy se světlíkem 8,77 m. Údaj „cca 8,15 m“ v technické zprávě explicitně odkazuje na výšku hřebene, u kterého je na výkresech v řezech uvedena výška 8.21 m. nejde tedy o nějaký zásadní rozdíl, který je navíc relativizován použitím výraz „cca“. Nejvyšší správní soud tedy žádný rozpor v údajích nespaturuje. Respektive případné zdánlivé rozpory lze vysvětlit. Správní orgány tedy neporušily svou povinnost v § 3 správního řádu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

### *III.7 Chybějící povolení připojení nemovitosti k pozemní komunikaci*

[60] Stěžovatel v žalobě namítal, že společným povolením byla povolena výstavba příjezdové zpevněné komunikace k hale z komunikace v ul. J. Fučíka, aniž by předcházelo rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení připojení nemovitosti podle § 10 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Stěžovatel přitom v žalobě zdůrazňoval, že sjezd z ul. J. Fučíka je nově budovaný.

[61] Krajský soud tuto námitku vypořádal tak, že z obsahu projektové dokumentace (viz např. výkres koordinační situace z ledna 2021) zjistil, že sjezd na pozemní komunikaci v blízkosti pozemku žalobce p. č. XB není sjezdem novým, ale stávajícím. Nemuselo tedy být silničním správním úřadem o daném napojení rozhodováno.

[62] Takové vypořádání námítky stěžovatele však Nejvyšší správní soud považuje za nedostatečné. Jde totiž o podstatnou námitku z pohledu práv stěžovatele. Tato příjezdová komunikace ke skladové hale vede přímo na hranici s pozemkem stěžovatele a ten je negativně dotčen obslužnou dopravou.

[63] Krajský soud pro oporu svého tvrzení odkázal na projektovou dokumentaci a konkrétně výkres koordinační situace. Na tomto výkresu skutečně je slovně zapsáno, že příjezdová komunikace je „stávající sjezd“. Krajský soud však již nijak nereagoval na argumentaci stěžovatele, že to je v rozporu s jinými částmi projektové dokumentace. Stěžovatel přímo v žalobě odkazuje na průvodní zprávu. Podle průvodní zprávy došlé stavebnímu úřadu dne 24. 2. 2021 má být zbudování příjezdové zpevněné komunikace z místní komunikace součástí 1. etapy projektu. Stěžovatel také v žalobě upozornil na to, že povolení vyžadovalo nejen zřízení nového připojení nemovitosti, ale i úpravy připojení.

[64] V této části je tedy rozsudek krajského soudu odůvodněný nedostatečně. V novém řízení se krajský soud vypořádá s argumentací stěžovatele a posoudí, zda tu je skutečně nějaký rozpor v projektové dokumentaci a zda dochází alespoň k úpravě připojení, či zda

pokračování

skutečně jde o již existující připojení (sjezd), do kterého se nezasahovalo a pouze se povolovala stavba nové zpevněné příjezdové komunikace k tomuto sjezdu.

### *III.8 Upuštění od ústního jednání a ohledání na místě*

[65] Krajský soud se námitkou neodůvodněného upuštění od ústního jednání a ohledání na místě zabýval v bodech 126 a 130 rozsudku. Krajský soud správně podotkl, že od ústního jednání a ohledání na místě lze upustit, pokud jsou stavebnímu úřadu známy místní poměry (§ 94m odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.). Správně také odkázal na oznámení stavebního úřadu o zahájení řízení, ve kterém stavební úřad uvedl, že jsou mu dobře známy poměry staveniště.

[66] Takovému vypořádání žalobní námitky je dle Nejvyššího správního soudu dostatečné. Je sice pravda, že stavební úřad blíže neodůvodnil, proč jsou mu známy poměry na místě. Zákon však nestanoví, že tak musí učinit. V daném případě není žádný důvod toto tvrzení zpochybňovat.

[67] Tato kasační námitka je nedůvodná.

### **IV. Závěr a náklady řízení**

[68] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost částečně důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 soudního řádu správního rozsudek krajského soudu (vyjma výroku I.) zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok I.).

[69] V části, ve kterém kasační stížnost napadala výrok I. rozsudku krajského soudu, tedy zamítnutí návrhu na incidenční přezkum změny č. 1 územního plánu, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (výrok II.).

[70] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 soudního řádu správního).

[71] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první soudního řádu správního).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 20. února 2025

Jitka Zavřelová  
předsedkyně senátu