



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudkyně Jitky Zavřelové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **P. T.**, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I)** M. H., zast. JUDr. Tomášem Šetinou, advokátem se sídlem Florianova 440/17, Brno, **II)** EG.D Holding, a. s., se sídlem Lidická 1873/36, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2023, čj. JMK 132562/2023, sp. zn. S-JMK 76253/2023 OÚPSŘ, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 12. 2024, čj. 55 A 16/2023-155,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hodonín (dále též „stavební úřad“) ze dne 22. 3. 2023, čj. MUHOCJ 17047/2023, sp. zn. MUHO 13994/2021, ve věci společného povolení stavby *Novostavba rodinného domu s garáží, přípojka vody a kanalizace, dešťová kanalizace, oplocení, zpevněné plochy, Mikulčice „Těšice“* na pozemcích parc. č. X v k. ú. M. (dále též „stavba“, či „stavební záměr“) pro M. H. (osoba zúčastněná na řízení I, dále též „stavebník“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“). Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Předně neshledal krajský soud důvodnou námitku směřující proti obsahu podkladového závazného stanoviska orgánu územního plánování, které bylo vydáno jako fiktivní souhlasné závazné stanovisko dle § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“). V této souvislosti krajský soud připustil, že se žalovaný dopustil chybného procesního postupu, když v rámci odvolacího řízení nepřezkoumal existující fiktivní souhlasné závazné stanovisko. Žalovaný však ještě před rozhodnutím ve věci samé vydal dle § 4 odst. 10 stavebního zákona stanovisko sp. zn. S-JMK 23938/2022 OÚPSŘ, jehož odůvodnění obsahuje reakci na všechny žalobcem v odvolání vznesené námitky. Přestože tedy žalovaný vydal závazné stanovisko předčasně, tj. nikoliv v reakci na odvolání, krajský soud žalobou napadené rozhodnutí nezrušil. Jednalo by se totiž pouze o formalistický krok, neboť dle krajského soudu je stěžejní skutečnost, že se žalobci dostalo řádného vypořádání jeho námitek ze strany správního orgánu. Krajský soud dále nepřisvědčil ani námitkám žalobce souhrnně označovaným jako rozpor stavebního záměru s územním plánem. K tomu krajský soud uvedl, že se jedná spíše o rozpor s územní studií *Mikulčice – lokalita Padělčický II, plocha Z2 a ÚR1* (dále též „územní studie“). Územní studie má však charakter pouze neformálního podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace. Dle krajského soudu je podstatné, že správní orgány mírné odchýlení od požadavků územní studie zdůvodnily a soud takové odůvodnění shledal akceptovatelným. Důvodnými krajský soud neshledal ani další námitky, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

## II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a vyjádření OZNR

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě obsáhlou kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně. V prvním okruhu námitek stěžovatel dovozoval nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, zejména pak stran námitky poukazující na překročení maximální šířky sjezdu a vad projektové dokumentace. V dalším okruhu námitek stěžovatel namítal procesní pochybení správních úřadů. To shledává v neprovedení místního šetření a rovněž v nedostatečném posouzení splnění hlukových limitů u tepelného čerpadla projednávané stavby. V rámci odvolacího řízení nebylo nadto vydáno závazné stanovisko orgánu územního plánování, resp. nebyl zajištěn přezkum fiktivního souhlasného závazného stanoviska nadřízeným orgánem. Tímto postupem došlo k porušení základních procesních práv stěžovatele, neboť jeho námitky nebyly řádně projednány a vypořádány. Uvedenými námitkami se přitom krajský soud dle stěžovatele řádně nezabýval, čímž rovněž zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. V dalším okruhu námitek dovozoval rozpor zamýšleného stavebního záměru s požadavky stanovenými v územní studii. Podle stěžovatele zamýšlený stavební záměr porušuje index zastavěnosti, je odlišný od již realizovaných rodinných domů v dané lokalitě, nedodržuje určené stavební čáry ani podlažnost budovy a další požadavky vyplývají z územní studie.

pokračování

Ačkoliv si je stěžovatel vědom skutečnosti, že územní studie je nezávazné povahy, v nyní projednávané věci stavební úřad dostatečně neodůvodnil, proč se od závěrů v ní uvedených odchýlil. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i napadená rozhodnutí správních orgánů, in eventum aby zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

[5] Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své předchozí vyjádření ve věci, jakož i na napadený rozsudek krajského soudu, jehož odůvodnění považuje za správné. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[6] Osoba zúčastněná na řízení II) se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### **III. Posouzení Nejvyšším správním soudem**

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Předně se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů považuje především takový rozsudek, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozsudek, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a žalobní námitky za liché, mylné či vyvrácené, rozsudek, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozsudku byla dána tehdy, pokud by z něj nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47).

[10] Žádnou takovou vadu soud neshledal. Krajský soud řádně a srozumitelně vypořádal všechny žalobní námitky. Dostatečně se zabýval i tvrzenými nedostatky projektové dokumentace. V tomto ohledu krajský soud aproboval závěry žalovaného, který mj. uvedl, že spolu s podanou žádostí byla stavebnímu úřadu předložena dokumentace pro vydání společného povolení zpracovaná autorizovanou osobou (projektantem) dle přílohy č. 8 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, která svým rozsahem a obsahem splňuje všechny náležitosti dokumentace pro vydání společného povolení, a to včetně statického posouzení, zdravotně technické instalace, elektroinstalace, průkazu energetické náročnosti budovy, posudku o stanovení radonového indexu pozemku, její dokladové části obsahující vyjádření a závazná stanoviska dotčených orgánů aj. Z obsahu spisu přitom vyplývá, že projektová dokumentace stavebníka uvedené obsahové náležitosti splňuje. Krajský soud vypořádal i námitku stran maximální šířky sjezdu (bod 39 napadeného rozsudku). Stěžovatel se mýlí i v tom, že se krajský soud nezabýval námitkou stran procesního pochybení žalovaného v souvislosti s vydáním závazného stanoviska. Touto námitkou se krajský soud vypořádal zcela dostatečně. Připustil, že sice došlo k formálnímu pochybení, avšak bez vlivu na zákonnost vydaného rozhodnutí (viz dále). Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou

jinou vadu v postupu krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zakládající nutnost kasace napadeného rozsudku (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64).

[11] Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Žádné takové vady Nejvyšší správní soud na podkladě stížních námitek neshledal.

[12] K námitce stěžovatele, že bylo třeba provést místní šetření, konstatuje soud, že posouzení, zda je, či není nutné provést místní šetření, je čistě v pravomoci stavebního úřadu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2025, čj. 5 As 256/2024-24). Stavební úřad od něj může upustit, pokud jsou mu dobře známy poměry v dané lokalitě na staveništi a zároveň žádost představuje dostatečný podklad pro posouzení stavebního záměru a stanovení podmínek k jeho provádění (§ 94m odst. 3 stavebního zákona). Z obsahu spisu lze dovodit, že stavební úřad neshledal důvod k provedení místního šetření právě z toho důvodu, že zná poměry na staveništi, neboť v červnu 2021 prováděl stavební úřad v dané oblasti kontrolní prohlídku, a zároveň žádost sama o sobě představovala dostatečný podklad pro posouzení plánované stavby. Nutnost bezpodmínečného provedení místního šetření nelze dovodit ani z rozsudku ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116. Ten vychází z výše popsaných východisek. Ostatně stěžovatel ani nespecifikuje, jaké konkrétní skutečnosti stavební úřad z důvodu neprovedení ohledání na místě neobjasnil, resp. v čem konkrétně jsou poměry v daném území natolik sporné, že mělo být ohledání na místě provedeno.

[13] Stěžovatel dále akcentoval pochybení správních orgánů stran neprovedení hlukové studie pro daný záměr, resp. nedostatečné posouzení hlukových limitů u tepelného čerpadla zamýšlené stavby. Jak však správně akcentoval již žalovaný, tepelné čerpadlo nepodléhá posouzení stavebním úřadem podle stavebního zákona a jeho instalace není předmětem územního ani stavebního řízení. Vlastník tepelného čerpadla má povinnost splnit požadavky stanovené zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále též „zákon o ochraně veřejného zdraví“), dle kterého je žadatel o vydání mj. povolení záměru stavby rodinného domu před podáním žádosti (nebo stavební úřad po podání žádosti žadatele o povolení záměru) povinen zajistit, aby záměr těchto staveb byl z hlediska ochrany před hlukem posouzen příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví (§ 77 odst. 4). V nyní projednávaném případě vydala ohledně hluku z navrženého tepelného čerpadla Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje závazné stanovisko ze dne 28. 6. 2021, čj. KHSJM38947/2021/HO/HOk. V něm se zabývala hlukem z tepelného čerpadla s ohledem na konkrétní parametry a rozměry plánovaného stavebního záměru a dospěla k závěru, že hygienické limity hluku dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, byly splněny. Z dikce zákona přitom nevyplývá, že by k posouzení záměru spadajícího do § 77 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví

pokračování

bylo nutno vydat hlukovou studii, resp. že by závazné stanovisko nemělo samo o sobě potenciál zaručit dodržení hlukových limitů, jak namítá stěžovatel. Takto právní úprava koncipována není. Soud dodává, že obsahem závazného stanoviska je správní orgán vydávající správní rozhodnutí vázán (§ 149 správního řádu) a není oprávněn, stejně jako správní soud, rozhodovat o otázkách, které spadají do působnosti dotčeného správního orgánu a jeho odborné kompetence. Na tom nic nemění ani stěžovatelem uváděné metodické doporučení Ministerstva pro místní rozvoj, ze kterého vyplývá, že vlastník tepelného čerpadla má povinnost dodržovat hygienické limity hluku. Dotčený orgán shledal, že tento požadavek je v dané věci naplněn (viz výše). Lze dodat, že stěžovatel nepředkládá žádné podklady či konkrétní výpočty, na základě kterých by bylo možné dovozovat překročení hlukových limitů, resp. dovodit, že vliv provozu tepelného čerpadla dotčeným orgánem nebyl objektivně posouzen. Obdobně pak stěžovatel neuvedl, v čem konkrétně nebyly dodrženy zákonem stanovené podmínky dokazování, které sloužily jako podklad pro vydání rozhodnutí ve věci.

[14] Stěžovatel dále namítal, že v rámci odvolacího řízení nebylo vydáno závazné stanovisko orgánu územního plánování a nebyl zajištěn přezkum fiktivního souhlasného závazného stanoviska nadřízeným orgánem. Tímto postupem došlo dle stěžovatele k porušení jeho základních procesních práv, neboť jeho námitky nebyly řádně projednány a vypořádány.

[15] K uvedené argumentaci kasační soud předesílá, že v § 4 stavebního zákona je pro záměry dle stavebního zákona obsažena speciální úprava stran vydávání a přezkumu závazných stanovisek dotčeným orgánem. Dle odst. 9 uvedeného ustanovení (ve znění účinném v době rozhodování) platí, že pokud dotčený orgán nevydá závazné stanovisko ve stanovené lhůtě, má se za to, že souhlasí se stavebním záměrem a vydal souhlasné závazné stanovisko bez podmínek, které však z povahy věci neobsahuje odůvodnění. Přezkumné řízení fiktivních závazných stanovisek upravuje jako *lex specialis* k § 149 odst. 8 správního řádu § 4 odst. 10 stavebního zákona. Podle něho platí, že pokud nebyly splněny podmínky pro vydání fiktivního závazného stanoviska, *vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší. Nové závazné stanovisko lze vydat do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.*

[16] V nyní projednávaném případě podal stavebník dne 22. 12. 2021 žádost o vydání společného povolení ve společném řízení. V reakci na podanou žádost vydal stavební úřad dne 29. 12. 2021 oznámení o zahájení společného řízení dle § 94m stavebního zákona, v němž uvedl, že závazná stanoviska musí být vydána ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení tohoto oznámení. V předmětné lhůtě však orgán územního plánování nevydal závazné stanovisko dle § 96b stavebního zákona, které mělo sloužit jako podklad pro rozhodnutí ve věci posuzovaného záměru v rámci společného řízení. Z důvodu nedodržení lhůty pro vydání závazného stanoviska se proto uplatnil institut fikce souhlasného závazného stanoviska dle § 4 odst. 9 stavebního zákona, které z povahy věci neobsahovalo odůvodnění. Nicméně ještě před rozhodnutím ve věci samé vydal žalovaný s odkazem na § 4 odst. 10 stavebního zákona dne 19. 12. 2022 závazné stanovisko (sp. zn. S-JMK 23938/2022 OÚPSŘ, dále též „závazné stanovisko ze dne 19. 12. 2022“), jenž obsahuje důvody pro vydání souhlasu dotčeného orgánu s plánovaným stavebním záměrem. Jelikož neshledal porušení zákona,

fiktivní závazné stanovisko, které poté sloužilo jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu, nezrušil dle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že v uvedeném postupu žalovaného lze spatřovat chybný procesní postup, jelikož závazné stanovisko vydal předčasně. Tato skutečnost však sama o sobě nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.

[18] Jelikož se proti závaznému stanovisku nelze přímo odvolat, probíhá jeho přezkum prostřednictvím odvolání proti tomuto rozhodnutí. Napadené závazné stanovisko má být v takovém případě podrobeno posouzení správním orgánem, jenž je nadřízen dotčenému správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Ten následně závazné stanovisko buď potvrdí, anebo změní, a to formou závazného stanoviska. V nyní projednávaném případě tak existující fiktivní závazné stanovisko měl přezkoumat žalovaný v odvolacím řízení. Žalovaný takto nepostupoval, avšak ještě před odvolacím řízením vydal závazné stanovisko s odůvodněním, ve kterém potvrdil fiktivní souhlasné závazné stanovisko vydané stavebním úřadem. Nemohlo se přitom jednat o přezkum ve smyslu § 4 odst. 10 stavebního zákona, neboť uvedené ustanovení se použije v situaci, kdy podmínky pro vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska splněny nebyly, a proto je primárním cílem takového přezkumu takto vydané závazné stanovisko zrušit. Žalovaný proto nemohl touto cestou vydat nové závazné stanovisko, které však bylo stejně jako to fiktivní souhlasné, ale na rozdíl od něj obsahovalo odůvodnění, proč byl souhlas se stavebním záměrem udělen. Závazné stanovisko vydané žalovaným tak sice poskytlo věcné odůvodnění fiktivního souhlasného závazného stanoviska, avšak z procesního hlediska nemělo v této fázi správního řízení žádný význam. Uvedený postup však nelze chápat jako překročení pravomocí žalovaného, jak se mylně domnívá stěžovatel, neboť žalovaný je nadřízeným dotčeným orgánem stavebního úřadu, a proto je nadán pravomocí o závazném stanovisku rozhodovat a přezkoumat jej. Nutno akcentovat, že závazným stanoviskem ze dne 19. 12. 2022 žalovaný vypořádal odvolací námitky stěžovatele týkající se nesouladu s územní studií. Přezkum provedený žalovaným před rozhodnutím ve věci samé lze proto *de facto* považovat za přezkum nadřízeným dotčeným orgánem. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, dle kterého obsah předmětného závazného stanoviska lze vyhodnotit jako reakci na námitky stěžovatele, které uvedl v odvolání. Tímto postupem tak stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech, neboť se mu dostalo dostatečného posouzení jeho odvolacích námitek. Ostatně stěžovatel ani neuvádí, kterými konkrétními námitkami se žalovaný řádně nezabýval, když pouze obecně namítá, že námitky nebyly řádně vypořádány a odvolací orgán byl nečinný. K jinému postupu neshledal soud důvod ani s ohledem na konkrétní okolnosti věci. Pokud by soud za této situace zrušil rozhodnutí žalovaného pouze z důvodu, že námitky stěžovatele žalovaný vypořádal před podáním odvolání, a nikoliv v reakci na něj, jednalo by se čistě o formalistický krok, který by však na povaze věci, tj. na souhlasu dotčeného orgánu s plánovaným stavebním záměrem, nemohl nic změnit. Lze dodat, že jiná situace by nastala, pokud by žalovaný závazné stanovisko ještě před rozhodnutím v odvolacím řízení (či dokonce po něm) zrušil. Je ale povinností správních orgánů vzniku takových situací předcházet. K případnému zrušení by tak mělo docházet pouze tehdy, „*je-li to skutečně nezbytné k ochraně zákonnosti, veřejných zájmů nebo práv dotčených osob, a to při důsledném dodržení zásady proporcionality a ostatních základních zásad činnosti správních*“

pokračování

orgánů“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, čj. 2 As 8/2018-76).

[19] K rovněž pouze obecně uvedené námitce stran nicotnosti závazného stanoviska, které vydal žalovaný, Nejvyšší správní soud uvádí, že nicotnost správního aktu vyvolávají jen mimořádně závažné a zjevné vady rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Podpůrně lze v této souvislosti odkázat na judikaturu týkající se nicotnosti rozhodnutí, dle které platí, že rozhodnutí je nicotné tehdy, trpí-li „*natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí [...] považovat nelze*“; příkladem takových vad je „*absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí*“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, a v něm citovanou judikaturu správních soudů). V nyní projednávané věci však o námitkách stěžovatele bylo náležitě rozhodnuto příslušným nadřízeným dotčeným orgánem, a proto závazné stanovisko žalovaného za nicotné považovat nelze.

[20] V dalším okruhu námitek stěžovatel obsáhle dovozoval nesoulad stavebního záměru se závěry obsaženými v územní studii.

[21] Soud předesílá, že územní studie představuje územně plánovací podklad, který *navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí* (§ 30 odst. 1 stavebního zákona). Ačkoliv územní studie představuje neopominutelný podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich aktualizací a změn a pro rozhodování v území, jedná se o *právně nezávazný podklad* (srov. § 30 In: Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018). Obdobně se k tomuto dokumentu staví i judikatura Nejvyššího správního soudu. Již v rozsudku ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 2/2009-86, Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „*z hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace (§ 90 písm. a) stavebního zákona)*. (...) Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům).“ Na uvedené navázal soud např. v rozsudku ze dne 12. 3. 2015, čj. 7 As 191/2014-26, v němž zdůraznil, že „*v případě územní studie se jedná o neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant řešení vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území* (...) Územní studie je tedy, na rozdíl od územně plánovací dokumentace, nezávazná. To znamená, že správní orgán při rozhodování v dotčeném území není územní studií vázán.“ Závěr stran nezávazné povahy územní studie potvrzuje i nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2023, čj. 6 As 182/2021-54.

[22] Kasační soud současně nezpochybňuje význam územní studie, na který poukazuje i stěžovatel. Ten však respektovaly i správní orgány, když údaje z ní vyplývající vzaly při posouzení věci řádně v úvahu a mírný odklon od nich vždy důkladně posoudily. V tomto

ohledu odkazuje soud na jednotlivé části prvostupňového rozhodnutí, rozhodnutí žalovaného a jím vydané závazné stanovisko ze dne 19. 12. 2022. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatele, že správní úřady územní studii nerespektovaly, resp. že odklon od územní studie představuje precedent pro další ignorování údajů v ní obsažených, což dle stěžovatele povede až k rozporu s principy územního plánování. I z odborné literatury vyplývá, že stavební úřad je oprávněn se od závěrů obsažených v územní studii odchýlit, a to mj. tehdy, pokud zjistí, že existuje řešení vhodnější z hlediska ochrany a koordinace veřejných zájmů v území, než je řešení navržené územní studií. Tyto případy nastávají zejména tehdy, pokud je územní studie zaměřena na řešení jednoho izolovaného systému a navržené řešení nezohlednilo komplexně ochranu všech veřejných zájmů, které se v daném území vyskytují (srov. § 30 In: Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2018).

[23] Není současně pravdou, že by se správní orgány a krajský soud dostatečně nezabývaly zásahem stavby do práv stávajících obyvatel a do pohody bydlení v dané lokalitě. I tyto otázky důkladně zkoumaly. Každá stavba zasáhne do lokality, do které je umisťována. Platí přitom, že vlastníci stávajících nemovitostí nemají žádné garantované právo na neměnné poměry v území, mají právo na ochranu pouze před excesivními zásahy, které jsou obtěžující nad míru přiměřenou poměrům v daném místě. Po stávajících vlastnících okolních pozemků a staveb vůči plánovanému záměru tak lze spravedlivě požadovat, aby zatížení, které přináší nová stavba, snášeli, pokud je přiměřené poměrům a nevybočuje v podstatné míře z obecných vyžadovaných standardů na bydlení s přihlédnutím ke konkrétní lokalitě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, čj. 4 As 391/2019-32). Správní orgány překročení uvedených mezí posoudily s přihlédnutím ke stěžovatelem předestřeným tvrzením. Již na základě územní studie přitom muselo být stěžovateli zřejmé, že projednávané území projde zásadní změnou. Dle územní studie by v budoucnu v projednávaném území mělo být postaveno dalších 70 rodinných domů. Není současně pravdou, že by z argumentace krajského soudu bylo lze dovodit zbytečnost územních studií. Krajský soud pouze poukázal na rozdílnost situace, kdy v dané lokalitě již existuje ucelená zástavba, a na situaci, kdy ucelená zástavba, tak jako v nyní projednávané věci, teprve vzniká. Argumentace krajského soudu neodporuje ani rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2020, čj. 4 As 143/2020-42. Ten odpovídá východiskům shora rekapitulované judikatury, přičemž akcentuje mj. možnost odchýlení se od územní studie s ohledem na běh času uplynuvšího od jejího zpracování. V takovém případě je třeba zohlednit faktické poměry v území.

[24] V dalších částech kasační stížnosti stěžovatel poukazoval na dílčí rozpory územní studie s konkrétním řešením stavby. Zejména namítal, že plánovaný stavební záměr neodpovídá územní studii z hlediska indexu zastavěnosti, koncepce střechy a podkroví, stavební čáry a výškového osazení budovy.

[25] K uvedené argumentaci soud odkazuje na výše uvedené odůvodnění stran povahy územní studie a dodává, že správní orgány náležitě odůvodnily jednotlivé odchylky od ní. Soud v jejich argumentaci neshledává nic nezákonného. To platí i pro argumentaci krajského soudu.



pokračování

[26] Index (koeficient) zastavěnosti je hojně užívaným regulativem prostorového využití území, který vyjadřuje maximální procentní podíl zastavěné plochy objektu k celkové ploše pozemku. Při posuzování, zda je tento regulativ dodržen, je přitom třeba zjistit celkovou zastavěnou plochu pozemku, která je součtem všech dílčích zastavěných ploch na pozemku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, čj. 6 As 288/2021-41). V nyní projednávaném případě územní studie stanovuje, že pro pozemky s výměrou nad 900 m<sup>2</sup> platí index zastavěnosti 0,4. Z obsahu spisu vyplývá, že výměra předmětného pozemku činí 997 m<sup>2</sup>, přičemž výměra součtu všech nutně započitatelných ploch, tj. rodinný dům, terasa, zpevněné plochy a zatravnovací dlažba, činí celkem 389 m<sup>2</sup>. Celková výměra zastavěných a zpevněných ploch tak činí 39 % z celkové výměry pozemku, čímž splňuje koeficient zastavěnosti, jak dovodily i správní orgány. Nejedná se tedy o situaci popisovanou v rozsudku ze dne 1. 4. 2022, čj. 6 As 288/2021-41. V dané věci se správní orgány indexem zastavěnosti řádně zabývaly, a nejedná se tudíž o případ, kdy by míru zastavěnosti pominuly a záměr povolily přesto, že tento aspekt řádně neposoudily. Není současně pravdou, že by krajský úřad výpočet dostatečně neověřil, resp. stěžovatelem v žalobě vznesenou námitku vypořádal toliko formalisticky. Krajský soud posuzoval dodržení koeficientu zastavěnosti na podkladě obsahu spisu, který pro závěr o jeho dodržení poskytuje dostatečnou oporu, přičemž stěžovatel v řízení před správními orgány ani krajským soudem nepředložil exaktní výpočty či jiný relevantní podklad, ze kterých by bylo možné dovozovat opak. Krajský soud řádně vypořádal i námitky týkající se vegetační, resp. klasické zámkové dlažby, na které poukazuje stěžovatel, a soud nemá, co by jeho hodnocení vytknul. V podrobnostech proto soud odkazuje na odůvodnění stran indexu zastavěnosti v rozsudku krajského soudu.

[27] Další nepřípustný rozpor s územní studií představuje podle stěžovatele to, že více než polovina stavby je zastřešena nepovolenou plochou střechou, což správní orgány dle stěžovatele zcela ignorovaly. Ani těmto námitkám kasační soud nemohl přisvědčit. Koncept střechy a podkroví se žalovaný důkladně zabýval již v závazném stanovisku, ve kterém posoudil mj. typ zastřešení, hřeben střechy i sklon střešních rovin. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že žalovaný při posouzení řádně vycházel z údajů uvedených v územní studii, přičemž se nedopustil nežádoucího obcházení platných územně plánovacích dokumentací, jak namítá stěžovatel, ba právě naopak se s odchýlením od územní studie dostatečně vypořádal a řádně posoudil řešení navržené stavebníkem. Žalovaný náležitě posoudil i námitky stran podkroví. Ve stanovisku vycházel z definice pro podkroví obsažené v územní studii. Konstatoval, že podle výkresu příčného řezu A-a je strop nad posledním podlažím vymezený konstrukcí krovu a dalšími stavebními konstrukcemi a je určený k účelovému využití. Záměr sice podmínku navrženou v územní studii v dílčí části stavby nad schodištěm porušuje, nicméně u ostatních místností záměru je podmínka splněna, v důsledku čehož lze dovodit, že navržené řešení stavby celkově obecně podmínky podkroví splňuje. Žádný právní předpis nadto obecně neomezuje výstavbu podkroví zákazem navyšovat jeho prostřednictvím objem stavby, resp. navyšovat počet standardních obytných podlaží, jak namítá stěžovatel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2022, čj. 3 As 432/2019-38). Žalovaný dostatečně odůvodnil i odlišnosti mezi záměrem a okolními stavbami. V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný konstatoval, že ačkoliv stávající stavby RD mají formu bungalovů o 1 NP bez využití podkroví, s ohledem na skutečnost, že se jedná o stavby na poměrně velkých pozemcích stavebně odsunuté od budoucího veřejného uličního prostoru (veřejného prostranství), je navržená forma, která se odlišuje od stávajících objektů, tj. bungalovů, akceptovatelná. Zástavbu bungalovů navíc

není možno považovat za tradiční zástavbu v dané lokalitě, přičemž konkrétní řešení stavby je pak závislé na invenci tvůrce stavby. To plně platí i pro zastřešení (viz bod 37 napadeného rozsudku) a výškové osazení budovy (bod 39 napadeného rozsudku). S krajským soudem lze souhlasit i v tom, že stěžovatel námitky stran výškového osazení budovy neuplatnil v odvolacím řízení před žalovaným, a proto se jimi žalovaný nemohl řádně zabývat.

[28] Správní orgány a krajský soud dostatečně odůvodnily i námitky mířící do rozpornosti stavební čáry s územní studií. Žalovaný mj. konstatoval, že v posuzované lokalitě je stanovení stavební čáry nadbytečné. Navržená stavební čára je odvozena od jednoho již realizovaného rodinného domu, přičemž další dva rodinné domy tuto čáru nedodrží a ustupují do hloubky pozemku; záměr je z hlediska principu umístění stavby obdobný jako již realizovaná stavba, která stavební čáru rovněž nerespektuje. Uvedené hodnocení neodporuje ani významu stavební čáry jakožto regulativu plošného a prostorového uspořádání, který sleduje primárně naplnění urbanistických, architektonických a estetických požadavků. Smyslem těchto regulativů zahrnujících mj. stavební čáru je zajistit, aby byly stavby vhodně umístěny z hlediska prostupnosti, obslužnosti atd., vytvářely esteticky hodnotný celek či respektovaly charakter okolního území. Na základě argumentace stěžovatele nebylo lze shledat porušení uvedených imperativů, resp. nepřiměřený zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2024, čj. 7 As 255/2023-75, v podrobnostech soud odkazuje na bod 39 napadeného rozsudku).

[29] Správní orgány dostatečně zohlednily i námitky poukazující na nepřiměřený zásah do práv stěžovatele s ohledem na umístění terasy, ze které má být přímý výhled do zahrady a domu stěžovatele. Správní orgány a návazně i krajský soud dovodily, že v daném případě nedojde k takovému zásahu do práv stěžovatele, který by představoval absolutní ztrátu soukromí či pohody bydlení a který by mohl podstatně narušit užívání jeho majetku. V nyní projednávaném případě je odstupová vzdálenost mezi domem stavebníka a domem stěžovatele 16,1 m a stavební záměr je umístěn od společné hranice pozemků v souladu s požadavky § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Stavební záměr tak splňuje zákonné požadavky na odstupové vzdálenosti. K namítaným pohledovým imisím Nejvyšší správní soud uvádí, že aby bylo možno obtěžování pohledem považovat za nepřipustnou imisi, muselo by jít o mimořádnou situaci, při které by bylo soustavně a závažným způsobem narušováno soukromí vlastníka nebo uživatele sousední nemovitosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, čj. 7 As 13/2010-145, a dále např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 200, čj. 22 Cdo 1629/99). Pokud se tedy nejedná o mimořádné obtěžování, není možné nevyhovět žádosti o vydání společného povolení jenom proto, že z terasy je možno částečně nahlížet na pozemek stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, čj. 7 As 13/2010-145). Jak již bylo uvedeno výše, vlastníci stávajících nemovitostí nemají žádné garantované právo na neměnné poměry v území, mají právo na ochranu pouze před excesivními zásahy, které jsou obtěžující nad míru přiměřenou poměrům v daném místě (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, čj. 7 As 13/2010-145, či ze dne 30. 7. 2013, čj. 4 As 97/2013-40). K takovému zásahu však ani podle názoru kasačního soudu v dané věci nedošlo. Skutečnost, že na sousedním pozemku doposud nestála stavba, jejíž povaha umožní, aby někteří její uživatelé viděli na pozemek stěžovatelů, nezakládá stěžovateli právo na to, aby tento stav přetrval i do budoucna. Výstavba na sousedním pozemku nemůže být omezena více, než jaká

pokračování

omezení standardně vyžadují obecné poměry v území, jež jsou vyjádřeny v územním plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, čj. 7 As 13/2010-145). Nejvyšší správní soud současně nezpochybňuje závěry plynoucí z rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 7. 2013, čj. 4 As 97/2013-40, na který odkazuje stěžovatel, avšak na nyní projednávanou věc závěry v něm uvedené nejsou přílehlivé. I v tomto ohledu je nutno souhlasit s krajským soudem, dle kterého se jednalo o skutkově odlišnou situaci než v nyní projednávané věci. V odkazovaném rozsudku se totiž jednalo o situaci, kdy byla terasa umístěna nad úroveň stávající ohradní zdi přímo na hranici sousedního pozemku, a jednalo se tak o mimořádné obtěžování nad míru přiměřenou poměrům. O takovou situaci ovšem v nyní projednávané věci nešlo. Skutkově odlišnými situacemi se zabývala i další stěžovatelem označená judikatura vč. nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03, a proto není na danou věc použitelná.

[30] Souhrnně vzato tak Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě stížní argumentace důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. S jeho posouzením se ztotožnil a v podrobnostech na něj odkazuje. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jeho argumentací.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[31] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[32] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[33] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 soudního řádu správního má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

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

V Brně 10. června 2025

Tomáš Foltas  
předseda senátu