



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudce Mgr. Pavla Telce a soudkyně JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobce: **V. V.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D.
sídlem Dominikánské náměstí 656/2, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

za účasti: **I. obec P.**
sídlem P. 23, X P.

II. J. P.
III. L. P.
oba bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2024, č. j. KUOK 23623/2024 ve věci
společného povolení stavby,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání

1. Obecní úřad V. B. na základě žádosti žalobce rozhodnutím ze dne 16. 3. 2023, č. j. MUVB/2023/298 podle § 94p zákona č. 183/2006 Sb., zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, vydal společné povolení pro stavbu *Novostavba-vícegenerační rodinný dům, vnější rozvody sítí, přípojky voda + kanalizace* na pozemcích par. č. X a XA, k. ú. a obec X (dále jen „záměr“). Jedním z podkladů bylo souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování (Magistrátu města Olomouce) ze dne 22. 6. 2020, aktualizované dne 20. 6. 2022.
2. Proti společnému povolení brojili odvoláním mj. osoby zúčastněné na řízení. Na základě jejich odvolání žalovaný požádal nadřízený orgán dotčeného orgánu na úseku územního plánování (Krajský úřad Olomouckého kraje) o potvrzení či změnu závazného stanoviska dotčeného orgánu. Krajský úřad Olomouckého kraje závazným stanoviskem ze dne 31. 7. 2023, č. j. KUOK 79842/2023 (dále jen „závazné stanovisko KUOK“) změnil prvostupňová závazná stanoviska tak, že záměr žalobce shledal podle § 96b odst. 3 stavebního zákona nepřipustným z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, konkrétně s územním plánem obce P. (dále jen „ÚP P.“). Na základě toho žalovaný napadeným rozhodnutím změnil společné povolení tak, že žádost žalobce o jeho vydání zamítl.
3. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a namítá, že závazné stanovisko KUOK je:
 - nepřezkoumatelné, protože se v něm dotčený orgán vůbec nevyjádřil k námitkám žalobce obsaženým v jeho vyjádření k podaným odvoláním ze dne 10. 5. 2023. Žalobce se přitom v tomto podání vyjádřil také k požadavku etapizace a souladu záměru s charakterem zástavby.
 - nepřezkoumatelné, protože dotčený orgán nesoulad s požadavkem etapizace upraveným v ÚP P. odůvodnil prostým konstatováním, že stávající komunikace k záměru neskýtá řádné parametry pro obsluhu nově budované lokality s výstavbou rodinných domů a že dosahuje v nejužším místě šířky 2,8 m. Dotčený orgán nevysvětlil, jaké parametry by z jeho pohledu měla mít dostatečná komunikace. ÚP P. neobsahuje definici dostatečně dimenzované komunikace. Šířka komunikace přitom odpovídá § 20 odst. 4 a odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „vyhláška č. 501/2006“).
 - nezákonné, protože samotná výška záměru neznamená, že jej nelze realizovat pro rozpor s charakterem zástavby. Argumentace umístěním takto vysokého domu uprostřed zástavby rodinných domů je nepřipadná, protože záměr žalobce je rodinným domem ve smyslu § 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006. ÚP P. nereguluje výšku staveb v plochách smíšených obytných. V kapitole 6.3 ÚP P. je uvedeno, že nové rodinné domy mohou mít nanejvýš dvě nadzemní podlaží s možností využití podkrovní, což záměr splňuje. Dotčený orgán považuje záměr žalobce *de facto* za bytový dům, což je zjevné z textu odůvodnění závazného stanoviska. Záměr nikterak nevybočuje mezi objekty v příslušné části obce. V dané části se nachází hned několik objektů s vyšší výškou hřebene a hloubkou. Vyšší jsou sice bytové domy, ale nachází se zde i rodinné domy s vyšší hloubkou, než má záměr žalobce. Výška hřebene nemůže být jediným argumentem závěru o nesouladu záměru s charakterem zástavby.
4. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a zopakoval závěry uvedené v napadeném rozhodnutí. Dále odkázal na str. 11 a 12 odůvodnění ÚP P., kde jsou uvedeny rozměry komunikací a nově navržené by jim měly odpovídat. Dle žalovaného předmětný územní plán sice

nestanoví výšku zástavby, ale přesto musí záměr odpovídat charakteru zástavby rodinných domů, když je rodinným domem. Nelze odkazovat na bytové domy. Dotčený orgán neuvedl, že je záměr žalobce bytovým domem, jen porovnával rozměry a objem staveb.

5. Žalobce v replice zopakoval svou argumentaci a upozornil na to, že žalovaný argumentuje skutečnostmi, které nejsou obsaženy v odůvodnění závazného stanoviska KUOK ani v napadeném rozhodnutí. Odůvodnění přitom nelze doplnit prostřednictvím vyjádření k žalobě.

B. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez jednání.
7. Podle § 149 odst. 7 věty první a druhé správního řádu platí, že *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.*
8. Z citovaného ustanovení vyplývá, že správní orgán, který vede řízení, je povinen zaslat nadřízenému správnímu orgánu dotčeného orgánu také vyjádření účastníků řízení. Z přípisu ze dne 6. 6. 2023, č. j. KUOK 63755/2023 vyplývá, že žalovaný nadřízenému orgánu vyjádření žalobce k podaným odvoláním ze dne 10. 5. 2023 nezaslal. Tím zatížil řízení procesní vadou. Ta má však za následek zrušení rozhodnutí jen v případě, že mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (§ 75 odst. 3 s. ř. s.). Tímto následkem má být dle žalobce nepřezkoumatelnost závazného stanoviska KUOK z důvodu nevypořádání námitek žalobce. S tím krajský soud nesouhlasí.
9. Žalobce v tomto podání uvedl, že územní studie nepředstavuje podklad pro rozhodování v území. Rozhodující je dle něj soulad zámětu s ÚP P. Pouhá skutečnost, že výška hřebene 11,5 m přesahuje výšku hřebene okolních staveb, neznamena, že záměr nelze realizovat. Argumentace umístěním takto vysokého domu mezi rodinné domy je dle žalobce nepřijatelná, protože záměr je rodinným domem. Dále uvedl, že záměr je napojen na komunikaci na pozemku parc. č. XA ve vlastnictví obce P. a je tak dostatečně napojen na síť komunikací. Tvrzení o nárustu dopravy je dle žalobce obecné. Následně se žalobce vyjádřil k otázce odstupových vzdáleností a ke změně poměrů v okolí záměru (narušení soukromí).
10. Krajský soud podání žalobce hodnotí jako velmi obecné vyjádření k podaným odvoláním. Zda lze odpovědi na toto vyjádření nalézt v závazném stanovisku KUOK, krajský soud posoudí společně s dalšími námitkami žalobce, protože se jejich obsah prolíná.
11. Ustanovení § 96b odst. 3 stavebního zákona stanoví, že *v závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.*
12. Podle § 149 odst. 2 správního řádu platí, že *závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného*

stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.

13. K přezkumu závazných stanovisek soudy existuje konstantní judikatura NSS. Z ní vyplývá, že věcný přezkum odborných závěrů závazného stanoviska není možný (např. rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013-38 nebo ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017-49). To ale neznamená, že by závěry závazného stanoviska byly imunní vůči soudnímu přezkumu. Platí však, že správní soud stejně jako při přezkumu jiných odborných otázek sám nemůže přezkoumávat věcnou správnost odborných závěrů závazného stanoviska. Takové posouzení náleží orgánu, který má pro takové posouzení odborné znalosti. Soudní přezkum neznamená nekritické převzetí závěrů závazných stanovisek. Správní soud, aniž by závazné stanovisko hodnotil po odborné stránce (k tomu nemá odborné znalosti), se musí zabývat zejména otázkou, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech, zda dotčené orgány přihlédly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického myšlení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021-39).
14. Závazné stanovisko KUOK se zabývalo souladem záměru s podmínkou využití ploch smíšených obytných S, ve který se záměr nachází (konkrétně plocha S6), včetně podmínky prostorového uspořádání vyplývající z kap. 6.3. ÚP P. a podmínky vyplývající z kap. 10 nazvané *Stanovení pořadí změn v území*.
15. Z kap. 10 ÚP P. vyplývá, že *realizace zastavitelných ploch je rozvržena do 2 etap, které nejsou časově specifikovány, ale vyjadřují míru připravenosti jednotlivých ploch k realizaci a jejich posloupnost. Ve všech nově navržených plochách bydlení, občanského vybavení a výroby musí být v I. etapě nejprve vybudovány dostatečně dimenzované komunikace a sítě technického vybavení, následně potom může být v rámci II. etapy realizována vlastní výstavba* (pozn.: potvrzení provedl soud pro zdůraznění).
16. Krajský úřad dospěl k závěru, že k záměru není vybudována dostatečně dimenzovaná komunikace a nejsou tak splněny podmínky I. etapy. Konkrétně k tomu uvedl, že z podkladu katastrální mapy je zřejmé, že stávající komunikace (původně záhumenní cesta) neskýtá řádné parametry pro obsluhu nově budované lokality s výstavbou rodinných domů. Pozemek s komunikací dosahuje v nejužším místě příjezdu k navržené stavbě šířky cca 2,8 m. Přitom západně od navržené stavby se vyskytují další pozemky určené územním plánem k zástavbě v navržené ploše smíšené obytné S6. Dotčený orgán se touto problematikou nezabýval, ani projektová dokumentace žádným způsobem neřeší otázku stávající komunikace a příjezdu k navržené stavbě. Proto není splněn požadavek etapizace dle ÚP. (str. 5 závazného stanoviska KUOK a str. 8 napadeného rozhodnutí).
17. Krajský soud souhlasí s žalobcem, že odůvodnění závazného stanoviska KUOK je v této části zcela nepřezkoumatelné. Krajský úřad vskutku toliko konstatoval, že komunikace o nejmenší šířce 2,8 m není dostatečně dimenzovanou komunikací ve smyslu ÚP P. Tato úvaha ale rozhodně není dostatečná. Pojem *dostatečně dimenzovaná komunikace* není v ÚP P. definován, krajský úřad jej proto měl za pomoci standardních interpretačních metod vyložit a poté jej aplikovat na nyní řešený skutkový stav (obzvlášť za situace, kdy podle § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 má ke každé stavbě rodinného domu vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m). To ale neučinil a zatížil závazné stanovisko

nepřezkoumatelností. Argumentací žalovaného ohledně rozměrů komunikací uvedených v odůvodnění ÚP P. se krajský soud nezabýval, protože tyto úvahy nejsou obsaženy ani v závazném stanovisku KUOK ani v napadeném rozhodnutí. Doplnit odůvodnění žalobou napadeného aktu skrze vyjádření k žalobě není možné (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). Ve vztahu k této části závazného stanoviska KUOK nemá proto význam zabývat se i tím, zda reagovalo na vyjádření žalobce k podaným odvoláním.

18. Popsaný závěr však nepovede ke zrušení napadeného rozhodnutí, protože krajský soud dospěl k závěru, že závazné stanovisko KUOK ob stojí v části týkající se nesouladu záměru s charakterem zástavby.
19. Podle kap. 6.3. ÚP P. platí, že prostorové uspořádání nové zástavby bude vycházet z charakteru stávající zástavby a musí respektovat stanovené podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití. Nové rodinné domy mohou mít maximálně dvě nadzemní podlaží, s možností využití podkroví, nové bytové domy mohou mít maximálně tři nadzemní podlaží, s možností využití podkroví (pozn.: potvrzení provedl soud pro zdůraznění).
20. Krajský úřad dospěl k závěru, že obytná zástavba v obci je charakteristická podélným uspořádáním domů v souběhu s komunikací, s obdélníkovým půdorysem domu s hloubkou domu cca 6-10 m. Z pohledu výškového uspořádání lze tuto zástavbu charakterizovat jako maximálně dvoupodlažní s jednoduchými sedlovými střechami bez vikýřů do uličního prostoru, pouze výjimečně jsou umístěny ve střechě vikýře, a to převážně jen u jednopodlažní zástavby. Výšková hladina této zástavby se tak pohybuje okolo 8 m v hřebeni střech. Výjimkou z uvedeného výškového uspořádání jsou pouze některé objekty bytových domů (maximálně třípodlažní se sedlovými či valbovými střechami), většinou situované v určitých celcích. Ve větším počtu se bytové domy vyskytují pouze na jihovýchodním okraji obce. Lze konstatovat, že bytové domy vytvářejí jakési enklávy zástavby odlišující se od charakteru zástavby s rodinnými domy s tím, že vzájemně se tyto lokality (míněno lokality se zástavbou bytovými domy a lokality s rodinnými domy) dále neprolínají a zůstávají v jednoznačně definovatelných celcích.
21. V případě lokality S6, ve které je záměr umístěn, lze zástavbu specifikovat jako spíše nízkopodlažní, tj. přízemní s využitým podkrovím, s případným vikýřem, či ustoupeným druhým podlažím s rovnou střechou. Vyskytují se i dvoupodlažní řadové rodinné domy zastřešené jednoduchou sedlovou střechou nižšího sklonu bez využitelného podkroví (a s výškou hřebene střechy srovnatelnou s výškovou hladinou převažující zástavby obce, tj. cca 8 m). V kontextu s touto charakteristikou je navržený záměr s hloubkou domu 15 m a výškou hřebene střechy 11,5 m převyšuje jak ve vztahu k převažujícímu charakteru zástavby v celé obci, tak i k charakteru lokality S6, čímž nerespektuje výškovou hladinu a charakter lokality a narušuje její identitu. Existence třípodlažních bytových domů v okrajové poloze lokality, případně ojedinělé obytné objekty v obci, které se vymykají převažující charakteristice obytné zástavby v obci, nejsou argumentem pro další narušování identických prvků obytné zástavby v obci ani v lokalitě S6 (str. 5 a 6 závazného stanoviska KUOK a str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí).
22. Krajský soud předně uvádí, že krajský úřad neuvedl, že považuje záměr žalobce za bytový dům. To ze závazného stanoviska KUOK nevyplývá. Krajský úřad se zaměřil spíše na výšku stavby a její hloubku, než na to, zda se jedná o bytový či rodinný dům. Ze závazného stanoviska také implicitně vyplývá, že výška zástavby spadá do pojmu charakter zástavby a může tak být důvodem pro nesoulad záměru s ÚP P. Tento nesoulad byl nadto odůvodněn

i hloubkou stavby. Krajský úřad se také vyjádřil ve shodě s žalobcem, že územní studie k lokalitě S6 je neaplikovatelná (str. 7 závazného stanoviska KUOK). Lze tak uzavřít, že závazné stanovisko KUOK odpovídá na námitky žalobce uvedené v jeho vyjádření k podaným odvoláním a vada spočívající v nepostoupení vyjádření žalobce krajskému úřadu neměla vliv na zákonnost rozhodnutí.

23. Dle názoru soudu krajský úřad přezkoumatelně a logicky popsal charakteristickou zástavbu nejen v obci jako celku, ale i v bezprostředním okolí záměru a vysvětlil v čem existuje rozpor se záměrem žalobce. Ten spočíval ve výšce a hloubce záměru. ÚP P. sice v případě ploch smíšených obytných neobsahuje výškový limit staveb, ale obecně odkazuje na charakter zástavby, mezi který se řadí různá kritéria staveb jako objem, hmotové řešení, tvar, podlažnost, převládající typ zastřešení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, odst. 28). Nepochybně pod něj tedy bude spadat i výška staveb, která může být v závislosti na lokalitě různá. Proto také ÚP P. nestanoví přesný výškový limit, ale obecně reguluje požadavek na soulad s charakterem zástavby. Z tohoto důvodu i nesoulad co do výšky stavby může znamenat rozpor s charakterem okolní zástavby, která v podstatě tvoří limit pro výšku stavby. Celkově vzato územní plán nemusí přesně definovat podobu zástavby. Její konkrétní vymezení je již na posouzení orgánu územního plánování.
24. Krajský úřad vysvětlil rozpor s charakterem zástavby tím, že výška staveb v bezprostředním okolí (rodinné domy) se pohybuje okolo 8 m, kdežto výška záměru žalobce (rodinný dům) činí 11,5 m. Také hloubka záměru neodpovídá poměrům lokality, kdy hloubka záměru činí 15 m, kdežto hloubka domů je 6-10 m. Tento závěr se krajskému soudu jeví jako logický.
25. Krajský úřad si byl vědom toho, že se v obci vyskytují i stavby, které jsou vyšší než uvedených 8 m. Jedná se o bytové domy, které se vyskytují na okraji posuzované lokality a také na jihovýchodním okraji obce. Krajský úřad popsal, že se tyto vyšší stavby vyskytují v enklávách a navzájem se nemísí se zástavbou rodinných domů, tj. nedochází ke smísení vyšších a nižších staveb. Dvě enklávy rodinných domů ale rozhodně nezpůsobují, že by byl charakter okolní zástavby naprosto nesourodý, jak naznačuje žalobce. Skutečnost, zda je rodinný dům solitérní či řadový nemá pro věc význam, protože ani krajský úřad nepovažoval za rozporné s charakterem zástavby to, že by záměr žalobce byl solitérní. Přímou to sice krajský úřad neuvedl, ale z odůvodnění závazného stanoviska KUOK je zřejmé, že by v případě záměru žalobce došlo ke smísení vysoké stavby se stavbami nižšími. To ostatně vyplývá z mapových podkladů založených ve spise, např. mapa na č. l. 29 správního spisu stavebního úřadu, ze které je patrné, že se v bezprostředním okolí záměru nacházejí nižší rodinné domy (což ostatně popsal i krajský úřad), přitom i rozdíl 3,5 m může hrát roli. Žalobce sice tvrdí, že se přímo v lokalitě nachází stavby rodinných domů s větší hloubkou, než jaké dosahuje jeho záměr, žádné konkrétní ale nezmínil.
26. Žalobci lze přisvědčit v tom, že se krajský úřad nevyjádřil k regulativu, dle kterého nové rodinné domy mohou mít maximálně dvě nadzemní podlaží s možností využití podkroví. Tento regulativ krajský úřad nepovažoval za nesplněný, proto nepovažoval za nutné se jím výslovně zabývat. Zmíněný regulativ však řeší toliko počet podlaží a využití podkroví. Tyto skutečnosti nepochybně rovněž spadají pod charakter zástavby, ale rozhodně se jimi charakter zástavby nevyčerpává. Aby bylo možné označit záměr za souladný s ÚP P., musí splňovat jak regulativ týkající se počtu podlaží, tak i regulativ týkající se charakteru zástavby, zde zejména výšku a hloubku stavby. Na první pohled se může zdát, že by v obci nemohl být realizován rodinný dům se dvěma nadzemními podlažími a využitým podkrovím, ale není tomu tak. Počet podlaží a tím pádem i výška stavby se musí odvíjet od výšky okolní

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

zástavby, aby s ní byla souladná. Pokud by tedy žalobce svůj záměr hodlal realizovat v bezprostřední blízkosti bytových domů, které jsou vyšší než rodinné domy v okolí žalobcova záměru, mohl by být jeho záměr vyhovující. Ale s ohledem na to, že se v bezprostředním okolí záměru, kterému by měl záměr žalobce především konvenovat, nacházejí nižší rodinné domy, nelze regulativ upravující podlažnost využít v plném rozsahu. Námitka žalobce není důvodná.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

27. Jelikož soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
28. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
29. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jim náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jim neuložil žádnou povinnost, při jejímž plnění by jim náklady vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 17. června 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu