



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců
JUDr. Václava Štencla, MA, a Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., ve věci

žalobce: **Ing. J. K.**
bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. **H + M Zlín a.s.**, IČO: 18824927
sídlem K Farmě 495, 763 14 Zlín – Štípa

2. **Ing. P. H.**
bytem X

3. **EG.D, s.r.o.**, IČO: 21055050
sídlem Lidická 1873/36, 602 00 Brno

4. **Mgr. Z. K.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2025, č. j. KUZL 9412/2025,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 4. 3. 2025, č. j. KUZZL 9412/2025, a rozhodnutí Magistrátu města Zlína ze dne 16. 2. 2023, č. j. MMZZL 080978/2023, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2025, č. j. KUZZL 9412/2025, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Zlína, odboru stavebních a dopravních řízení (dále „stavební úřad“), ze dne 16. 2. 2024, č. j. MMZZL 080978/2023, kterým byla na žádost stavebníka (osoby zúčastněné na řízení 1.) dodatečně povolena stavba „Stavební úpravy rodinného domu, X, X k. ú. X“ (dále „záměr“) na pozemku st. p. XA, parc. č. XB, XC, XD v katastrálním území Z. Z obsahu rozhodnutí o dodatečném povolení vyplývá, že stavba stávajícího rodinného domu byla dodatečně povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 7. 1. 2011, sp. zn. MMZZL-SÚ-12544/2010/Bez, avšak nebyla zcela dokončena a stavebník před dokončením započal se změnami rozestavěné stavby v rozporu s tímto dodatečným stavebním povolením.
2. V doplnění žaloby žalobce uvedl, že zároveň podává návrh na zrušení Opatření obecné povahy č. 1/2011, územní plán města Zlína ve znění pozdějších změn (dále „územní plán“), vydaného Zastupitelstvem města Zlína, v části vymezující v plochách BI – bydlení individuální pojem vila, a to ke dni nabytí účinnosti změny č. 3B a 3D územního plánu města Zlína, tedy ke dni 3. 1. 2020. Tento návrh soud usnesením ze dne 13. 6. 2025, č. j. 31 A 25/2025-131, vyloučil k samostatnému projednání.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že záměr odporuje charakteru lokality, kterou tvoří převážně menší rodinné domy. Záměr svou podstatou odpovídá hromadnému bydlení, tedy využití plochy BH (plochy bydlení hromadného), nikoliv plochy BI (plochy bydlení individuálního). Záměr představuje nepřiměřenou zátěž jak z hlediska zastavěné plochy, tak z hlediska nárůstu obyvatel a s tím spojených negativních dopadů. Nová dopravní zátěž povede ke zhoršení plynulosti provozu, zvýšené hlučnosti, prachové zátěži a celkovému snížení kvality bydlení v území. Nárůst počtu obyvatel povede ke snížení kvality životního prostředí, zvýšení hluku, přeplněným ulicím a problémům s parkováním, zároveň bude vyžadováno navýšení kapacity školek, škol a zdravotních zařízení. Dopadem záměru bude snižování hodnoty nemovitosti žalobce a dalších stávajících vlastníků nemovitostí. Záměr není v souladu s územním plánem města Zlína. Parametry záměru neodpovídají definici „rodinného domu“ ani „vily“ ve smyslu územního plánu.
4. Závazné stanovisko orgánu územního plánování (koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Zlína ze dne 16. 6. 2021, č. j. MMZZL 087618/2021, dále „koordinované závazné stanovisko“), je věcně nesprávné, nepřezkoumatelné a nezákonné. Uvádí, že záměr

je „bytovým domem“, přesto však souhlasí s jeho umístěním v ploše BI, kde není výstavba bytových domů umožněna. Revizní závazné stanovisko Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 19. 7. 2024, č. j. KUZL 62334/2024, (dále jen „revizní závazné stanovisko orgánu územního plánování“) je věcně nesprávné, nepřezkoumatelné a nezákonné. Nezabývá se tím, že je záměr materiálně jedním stavebním objektem, nesprávně posuzuje záměr i s ohledem na výškovou hladinu okolní zástavby, neboť ta je tvořena převážně rodinnými domy. Dva ze tří referenčních objektů, které vzal orgán územního plánování v potaz (č. p. 5641 a 5642), nejsou umístěny v bezprostřední blízkosti záměru. Další objekty v bezprostřední blízkosti záměru orgán územního plánování ignoroval.

5. Rozhodnutí stavebního úřadu o povolení výjimky ze dne 6. 6. 2022, č. j. MMZL 111407/2022, je neurčité, nepřezkoumatelné a nezákonné. Z výroku není zřejmé, v čem přesně má povolená výjimka spočívat. Nebyly splněny podmínky pro jeho vydání stanovené v § 169 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále „starý stavební zákon“). Výrok rozhodnutí o výjimce v části „*tato změna povede k vytvoření dvou bytových domů*“ není v souladu se skutečností. K rozhodnutí o povolení výjimky nebyl vydán souhlas orgánu územního plánování. Vážným důvodem pro povolení výjimky nemůže být pouhá preference stavebníka. Výjimka má v tomto případě jen zlegalizovat stav, který je v rozporu s územním plánem. Rozhodnutí o výjimce se nezabývalo otázkou zvýšení imisí, povolením výjimky může dojít k ohrožení zdraví žalobce. Stavební úřad pouze jednou větou konstatoval, že ochrana zdraví a života osob nebude ohrožena. Žalobce navrhuje, aby soud stanovil, že rozhodnutí o výjimce je nezákonné.
6. Usnesení stavebního úřadu o prominutí zmeškání lhůty ze dne 19. 8. 2022, č. j. MMZL 162131/2022, je nezákonné, nebyly splněny podmínky pro jeho vydání. Stavební úřad byl povinen řízení zastavit, a tudíž rozhodnutí o dodatečném povolení nemělo být vydáno. V důsledku toho bylo žalobci upřeno právo na spravedlivý výsledek řízení, došlo k zásahu do jeho oprávněného očekávání a právního postavení v řízení. To, že stavebník spoléhal na to, že mu bude udělena výjimka, není závažným důvodem ve smyslu § 41 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nadto závažné důvody musí nastat bez zavinění podatele, což není případ stavebníka. Jednání stavebníka, který opakovaně žádal o prodloužování lhůt, je účelové. Žalobce navrhuje, aby soud stanovil, že usnesení o prominutí zmeškání lhůty je nezákonné.
7. Závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Zlínského kraje ze dne 27. 5. 2021, č. j. KHSZL 14319/2021, i revizní závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 13. 6. 2024, č. j. MZDR 17020/2024-4/OVZ, jsou nezákonná a nepřezkoumatelná. Stanoviska jsou spekulativní a nevěrohodná, tvrzení v revizním stanovisku Ministerstva zdravotnictví nejsou podložena věcným rozbořem, akustickým výpočtem ani odborným měřením. K povolení záměru mělo být předloženo závazné stanovisko hasičského záchranného sboru. Záměr neodpovídá parametrům stavby kategorie I stanovené v § 7 vyhlášky č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva, u kterých se nevykonává požární dozor.
8. Žalovaný nedostatečně posoudil odvolací námitku narušení kvality prostředí a soukromí žalobce nad míru přiměřenou poměrům v důsledku přímého pohledu do oken z teras záměru. Záměr je výrazně vyšší než okolní zástavba, je snazší z něj nahlížet na sousední pozemek. Odstupové vzdálenosti jsou nedostatečné.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a obsah souvisejících správních spisů. Situace, kdy na pozemku stavby pro bydlení bude kromě stavby pro bydlení umístěna další taková stavba, není nijak nestandardní. Ustanovením § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“), je totiž obecně umožněno povolit výjimku z § 21 odst. 4 této vyhlášky za podmínek § 169 starého stavebního zákona. Rozhodnutí o povolení výjimky bylo v době přezkoumávání žalovaným pravomocné. Nepřípustné odvolání proti němu nebylo shledáno jako podnět k přezkumnému řízení. Žalovaný vyhodnotil řízení o výjimce jako řízení, které bylo svou povahou řízením o předběžné otázce a bylo důvodem pro přerušování řízení dle § 64 správního řádu. S ohledem na pravomocné rozhodnutí o povolení výjimky pozbyla výzva k doplnění podkladů ze dne 15. 3. 2022, č. j. MMZL-SÚ-075302/2020/Př, a následné prominutí zmeškání lhůty význam, neboť stavebník nemohl požadavku stavebního úřadu vzhledem k charakteru řízení vyhovět. Z řízení před stavebním úřadem nelze zjistit účelové jednání stavebníka, jehož cílem by bylo jen úmyslné oddalování vydání meritorního rozhodnutí. Záměr bylo možné dodatečně povolit až na základě změn spočívajících v uvedení záměru do souladu s územně plánovací dokumentací za současného povoleného výjimkového řešení pro soulad záměru s obecnými požadavky na využívání území. Tímto postupem stavebního úřadu nebyl žalobce zkrácen na svých právech, nebylo mu kráceno právo na spravedlivý proces. Námitky žalobce byly v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádány. S ohledem na vývoj zástavby v dané lokalitě a umístění stavby v zastavěném území nelze dosáhnout úplného soukromí. Možný zásah do soukromí žalobce nepřesáhne míru přiměřenou místním poměrům. Nejedná se o ojedinělé stavební řešení pro danou lokalitu. Možné nahlížení z plánovaných teras při běžném užívání nebude dosahovat takové intenzity, aby bylo možné je považovat za omezování žalobce nad míru přiměřenou místním poměrům. Nelze souhlasit se žalobcem, že v dané lokalitě se nacházejí převážně menší rodinné domy, jako je dům žalobce. Dům žalobce disponuje zastavěnou plochou 186 m² a dvěma nadzemními podlažími. Taktéž domy v těsném sousedství jsou rodinné domy se zastavěnou plochou převyšující 100 m² a dvěma nadzemními podlažími. Součástí záměru je vybudování dostatečného množství parkovacích stání pro zajištění potřeb navrhované stavby.

IV. Další vyjádření účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

10. Osoba zúčastněná na řízení 1. ve svém vyjádření uvádí, že když koupila dům a chtěla jej v rámci možností územního plánu přestavět a dokončit s malými úpravami, nastal tento problém. Pět let sousedi přes všechna kladná stanoviska znemožňují dům dokončit. Do nedokončeného torza se nabourávají bezdomovci a sprejeři a celé Vršavě to vadí, ale ti nejbližší sousedi to blokují. Závěrem osoba zúčastněná na řízení 1. vyjádřila své rozčarování a zklamání systémem.
11. Osoba zúčastněná na řízení 4. ve vyjádření podporuje žalobu s tím, že si v lokalitě postavila rodinný dům s vědomím, že se jedná o lokalitu vymezenou územním plánem pro rodinné bydlení. Tento princip je podle ní dlouhodobě narušován ze strany investorů, což je velmi často podpořeno vstřícným jednáním zodpovědných stavebních úřadů.
12. Žalobce v replice poukazuje na to, že žalovaný nevyvrací jeho věcnou ani procesní argumentaci. Ve zbytku žalobce opakuje, že oba bytové domy jsou materiálně jednou stavbou a rozhodnutí o výjimce i usnesení o prominutí zmeškání lhůty jsou nezákonná.

V. Posouzení věci krajským soudem

13. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného a řízení předcházející jeho vydání v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále „s. ř. s.“). Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), a to přednostně s nejvyšším urychlením (§ 308 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon). Při rozhodování soud vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování. Pro účely vypořádání jednotlivých žalobních námitek je situace v posuzované lokalitě dostatečně patrná z obsahu správního spisu, a proto soud neprováděl dokazování ani mapovými snímky a fotografiemi zakomponovanými do textu žaloby a jejího doplnění.
14. Krajský soud se nejprve zabýval namítaným procesním pochybením stavebního úřadu, které mělo spočívat ve vydání nezákonného usnesení ze dne 19. 8. 2022, č. j. MMZL 162131/2022. Tímto usnesením stavební úřad prominul stavebníkovi zmeškání lhůty uložené ve výzvě ze dne 15. 3. 2022, č. j. MMZL 052079/2022. Žalobce namítá nezákonnost uvedeného usnesení ze třech důvodů: 1) nebyl dán závažný důvod pro prominutí zmeškání lhůty, 2) důvod nenastal bez zavinění stavebníka, 3) stavebník k žádosti nepřipojil zmeškaný úkon.
15. Podle § 111 odst. 3 starého stavebního zákona pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze stavebníkovi. Dojde-li k zastavení řízení z důvodů neodstranění vad žádosti, usnesení o zastavení řízení se oznamuje pouze stavebníkovi.
16. Citované ustanovení ukládá stavebnímu úřadu v případě nedostatků žádosti povinnost vyzvat stavebníka a řízení přerušit. Podrobnosti samotné výzvy již nestanoví, a ty se proto řídí obecnou úpravou obsaženou v § 45 odst. 2 a § 39 odst. 1 správního řádu. Lhůta stanovená ve výzvě stavebního úřadu ze dne 15. 3. 2022, č. j. MMZL 052079/2022, byla tedy lhůtou dle § 39 odst. 1 správního řádu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 6. 2018, č. j. 9 As 105/2017-54, tato lhůta je propadná pouze v případě, že byla stanovena usnesením. V opačném případě se jedná o lhůtu pořádkovou, jejímž uplynutím by nemohly nastat negativní účinky s tímto spojené. Jelikož výzva stavebního úřadu ze dne 15. 3. 2022, č. j. MMZL 052079/2022, neměla formu usnesení, byla v ní stanovena lhůta pouze pořádková. Přestože byl tedy správní spis doplněn o požadované rozhodnutí o výjimce až po uplynutí této lhůty, nemohlo již poté vést zmeškání lhůty k zastavení řízení. Prominutí zmeškání lhůty tudíž nebylo nutným předpokladem pro vydání napadeného rozhodnutí a jakákoliv případná vada usnesení ze dne 19. 8. 2022, č. j. MMZL 162131/2022, by proto nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
17. Pouze pro úplnost, a tudíž ve stručnosti, soud uvádí, že se ztotožňuje se všemi třemi žalobcem uváděnými důvody nezákonnosti usnesení ze dne 19. 8. 2022, č. j. MMZL 162131/2022. Předně se žádostí o prominutí zmeškání lhůty nebyl spojen zmeškaný úkon (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 6. 2022, č. j. MMZL 111407/2022, o povolení výjimky z § 21 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území; dále „rozhodnutí o výjimce“), jak požaduje § 41 odst. 2 správního řádu. Kromě toho bylo usnesení založeno na nezákonném důvodu. Stavební úřad toliko uvedl, že stavebník „prokázal, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění (termín vydání rozhodnutí stavebního úřadu nemohl ovlivnit)“. Tvrzenou skutečnost soud za závažný důvod,

který nastal bez zavinění stavebníka, nepovažuje. Kromě toho, že stavebník mohl požádat o udělení výjimky mnohem dříve (výzvu převzal dne 15. 3. 2022 a žádost podal až dne 6. 5. 2022, tedy 10 dní před uplynutím stanovené lhůty), mohl také požádat o prodloužení lhůty dle § 39 odst. 2 správního řádu. Je však nutno zopakovat, že tyto nezákonnosti usnesení o prominutí zmeškání lhůty nemají vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

18. Soud se dále zabýval námitkami směřujícími proti rozhodnutí o výjimce. Jedná se totiž o závazný podklad napadeného rozhodnutí, jehož zákonnost je soud povinen přezkoumat v mezích žalobních bodů na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.
19. Žalobce jednak namítá, že výrok rozhodnutí o výjimce je neurčitý, jednak považuje důvody pro udělení výjimky za nezákonné.
20. Krajský soud souhlasí se žalobcem v tom, že výrok rozhodnutí o výjimce je neurčitý. Rozhodnutí ve výroku uvádí, že pro možné dodatečné povolení záměru se stavebníkovi povoluje výjimka z § 21 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a celé toto ustanovení také cituje. Dané ustanovení zní následovně: *„Na pozemcích staveb pro bydlení lze kromě stavby pro bydlení umístit stavbu nebo zařízení související s bydlením či bydlení podmiňující a provést terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání pozemků, staveb a zařízení na nich, není-li z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce ve stavbě pro bydlení. Na pozemcích rodinných domů lze dále umístit jednu stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m. Na pozemcích staveb pro rodinnou rekreaci lze kromě stavby pro rodinnou rekreaci umístit stavbu nebo zařízení související s rodinnou rekreací či rodinnou rekreaci podmiňující a provést terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání pozemků, staveb a zařízení na nich.“*
21. Citované ustanovení obsahuje celou řadu pravidel, konkrétně o tom, jaké stavby či zařízení lze umístit na pozemcích staveb pro bydlení, jaké naopak na pozemcích staveb pro rodinnou rekreaci, jaké terénní úpravy zde lze provést, jaké jsou přípustné parametry stavby pro podnikatelskou činnost na pozemku staveb pro bydlení. Z výroku rozhodnutí o výjimce přitom není zřejmé, z kterého z uvedených pravidel je vlastně povolována výjimka.
22. Právě výrok správního rozhodnutí je přitom určující. Správní řád v § 68 odst. 2 stanoví, že ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení. Podle odst. 3 téhož ustanovení se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí. Pouze proti výrokové části rozhodnutí, jednotlivému výroku nebo jeho vedlejšímu ustanovení lze podat odvolání; odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné (§ 82 odst. 1 správního řádu). Obdobně i žalobu lze podat pouze proti výroku rozhodnutí, nikoliv výlučně proti jeho důvodům [§ 68 písm. d) s. ř. s.]. Jen s výrokovou částí rozhodnutí je spojena jeho závaznost a překážka věci rozhodnuté (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2025, č. j. 2 As 251/2024-21). Neurčitost výroku proto v tomto případě zakládá nezákonnost celého rozhodnutí o výjimce.
23. S ohledem na neurčitost výroku rozhodnutí o výjimce soud nemůže posoudit, zda k vydání dané konkrétní výjimky byla potřebná dohoda nebo souhlas dotčeného orgánu či více dotčených orgánů. Citované ustanovení může potenciálně chránit různé veřejné zájmy. V obecné rovině však lze uvést, že na první pohled bylo smyslem rozhodnutí o výjimce vyvolat změny v území ve smyslu § 96b odst. 1 starého stavebního zákona. Z revizního závazného stanoviska orgánu územního plánování přitom neplyne žádný konkrétní důvod, proč by ve světle tohoto ustanovení a § 169 odst. 6 starého stavebního zákona neměl být

orgán územního plánování dotčeným orgánem k udělení výjimky dle § 21 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Prosté konstatování opaku v revizním závazném stanovisku orgánu územního plánování je nepřezkoumatelné.

24. Krajský soud vedle toho souhlasí se žalobcem v tom, že důvody, na nichž stavební úřad postavil rozhodnutí o výjimce, nepředstavují zákonné důvody pro povolení výjimky.
25. Podle § 169 odst. 2 starého stavebního zákona výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.
26. Jak opakovaně konstatoval Nejvyšší správní soud, výjimka podle citovaného ustanovení je „*možná tehdy, jestliže (i) právní předpis její povolení výslovně umožňuje, (ii) neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a (iii) řešením podle povolené výjimky bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 5 As 190/2019-43). Kromě toho Nejvyšší správní soud zdůraznil, že musí být splněna také „*podmínka odůvodněného případu, která značí, že k udělení výjimky může dojít pouze výjimečně, existuje-li pro to v konkrétním případě vážný důvod*.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2022, č. j. 3 As 432/2019-38) Smysl výjimek z požadavků na výstavbu spočívá v tom, že obecně stanovené požadavky mohou být v některých situacích s ohledem na místní okolnosti příliš přísné. Proto je nutné v konkrétních případech posoudit individuální okolnosti, místní podmínky a vhodnost stavby v dané lokalitě, včetně typu zástavby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 1 As 96/2010-141).
27. Za nesporné lze považovat to, že povolení výjimky právní předpis umožňuje. Pokud jde o podmínku neohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob a sousedních pozemků nebo staveb, zde žalobce pouze konstatuje opak, aniž by své tvrzení jakkoliv konkretizoval. Byť je konstatování stavebního úřadu o splnění této podmínky taktéž strohé, žalobní námitka nepředstavuje kvalifikovanou polemiku, která by umožňovala soudu tento závěr stavebního úřadu přezkoumat.
28. Je však nutno souhlasit se žalobcem v tom, že stavební úřad v rozhodnutí o výjimce neuvedl žádné vážné důvody pro povolení výjimky, tj. existenci odůvodněného případu. Jediným důvodem pro povolení výjimky je dle obsahu daného rozhodnutí to, že bez povolení výjimky „*nelze realizovat samotné rozdělení stavby rodinného domu na dvě samostatné stavby a samotné rozdělení pozemků, jak je navrženo v geometrickém plánu nelze povolit, pokud nebude rozdělení stavby reálně stavebně dokončeno*“. Jinými slovy, důvodem pro povolení výjimky je to, že bez výjimky nebude možné realizovat záměr. Pokud by tento důvod skutečně měl být oním odůvodněným případem ve smyslu § 169 odst. 2 starého stavebního zákona, pak by se jednalo o univerzální důvod použitelný pro úplně každý případ. Existovaly by pak pouze dvě možnosti, buď by žádný obecný požadavek na výstavbu realizaci záměru nebránil (a výjimka by tudíž nebyla nutná), anebo by tomu sice bránil, ale již z tohoto důvodu by byla naplněna podmínka existence odůvodněného případu pro udělení výjimky. Takový výsledek považuje soud za nepřipustný a souhlasí se žalobcem, že pro udělení výjimky musí být dán pádný důvod ospravedlňující, proč nelze situaci spojenou se záměrem řešit jiným

způsobem (jak uvádí žalobcem citovaný komentář Machačková, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1103-1104, dostupný na www.beckonline.cz).

29. Ze stejných důvodů nemůže být oním pádným důvodem pro povolení výjimky ani obdobný (byť trochu konkrétnější) závěr, že realizaci záměru brání již pouze jediné právní pravidlo, z něhož má být výjimka povolena. Úvahy stavebního úřadu o tom, že záměr splňuje všechny ostatní zákonné podmínky pro realizaci (čemuž je věnována většina odůvodnění rozhodnutí o výjimce), proto nemohou představovat zdůvodnění existence odůvodněného případu ve smyslu § 169 odst. 2 starého stavebního zákona. Jedná se spíše o úvahy rozhodné pro splnění podmínky neohrožení bezpečnosti, zdraví a života osob a sousedních pozemků nebo staveb. Část z těchto úvah může směřovat také k tomu, že řešením podle povolené výjimky bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. K existenci odůvodněného případu však tyto úvahy nesměřují.
30. V posuzované věci se skutečně nabízí, že stavba může být realizována tak, jak již byla dříve dodatečně povolena, tj. jako jeden rodinný dům. Proč stavební úřad nepovažuje za legitimní po stavebníkovi takový postup žádat a proč považuje v dané situaci obecné požadavky na výstavbu za příliš striktní, však není z rozhodnutí o výjimce patrné. Shora uvedený univerzální důvod pro povolení výjimky uváděný stavebním úřadem přitom nemůže obstát.
31. Ze všech uvedených důvodů soud považuje rozhodnutí o výjimce za nezákonné. Jelikož stavební úřad vycházel z předpokladu, že bez povolení výjimky není možné záměr dodatečně povolit, a tento předpoklad nebyl v řízení před soudem zpochybněn, musí soud uzavřít, že nezákonnost rozhodnutí o výjimce má za následek také nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Bez rozhodnutí o výjimce by totiž stavební úřad záměr dodatečně nepovolil a řízení by zastavil, jak avizoval ve své výzvě ze dne 15. 3. 2022, č. j. MMZL 052079/2022.
32. Žalobce namítá nezákonnost také dalších závazných podkladů ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., konkrétně závazných stanovisek.
33. Námitky směřující proti závaznému stanovisku Krajské hygienické stanice Zlínského kraje č. j. KHSZL 14319/2021 a reviznímu závaznému stanovisku Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 17020/2024-4/OVZ soud neshledal důvodnými.
34. Žalobce namítá, že stanoviska ve vztahu k hygienickým limitům hluku neobsahují žádný věcný rozbor, akustický výpočet či odborné měření, nejsou rozebrány stavební mechanismy, jejich hlukové parametry. Podle žalobce v důsledku výstavby záměru dojde k umístění dalších bytů a parkovacích míst, čímž dojde i k významnému zvýšení hlukové zátěže v lokalitě.
35. Pokud jde o údajné významné zvýšení hlukové zátěže v lokalitě, musí soud konstatovat, že se jedná o prosté tvrzení žalobce, které nepředstavuje kvalifikovanou oponenturu vůči závěrům dotčeného orgánu, jenž je vybaven odpovídajícím odborným aparátem (k postavení dotčených orgánů se podrobněji vyjadřují např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163, nebo ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32). Stanovisko dotčeného orgánu nelze vyvrátit laickým odhadem založeným zřejmě pouze na vlastní zkušenosti účastníka řízení, tj. bez náležité odborné podpory (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2019, č. j. 7 As 167/2019-24).
36. Co se pak týče namítané absence věcného rozboru, akustického výpočtu, odborného měření, rozboru stavebních mechanismů a jejich hlukových parametrů, soud má za to, že se nejedná o povinné náležitosti závazného stanoviska a v daném případě jejich absence nevede

k nepřezkoumatelnosti ani nezákonnosti závazných stanovisek. Jak již soud uvedl, dotčené orgány jsou vybaveny odborným aparátem, který je způsobilý z odborného hlediska posoudit dílčí vlivy záměru na jednotlivé veřejné zájmy. Hlukovou zátěž přitom není nutné vždy posuzovat pomocí exaktního rozboru, výpočtu či měření. V případě záměru, který má do již obydlené oblasti přivést ruch spojený s provozem šesti bytových jednotek, postačuje k vyhodnocení hlukové zátěže odborný odhad dotčeného orgánu založený na jeho zkušenostech a jeho posouzení projektové dokumentace. Ministerstvo zdravotnictví navíc úvahy Krajské hygienické stanice Zlínského kraje konkretizovalo, zabývalo se konkrétními parametry záměru, poukázalo například na dodatečné odhlučnění stěn u výtahových šachet, na to, že hlučné stavební mechanismy a technologie budou používány pouze v určené době a v maximální možné míře se sníženou hlučností, nebo na to, že v lokalitě není žádný výrazný zdroj hluku. Závěr obou dotčených orgánů, že se předpokládá, že hygienické limity nebudou vlivem záměru překročeny, proto soud považuje za odůvodněný. Tento odborný závěr dotčených orgánů nemůže být vyvrácen laickým a blíže neodůvodněným konstatováním opaku ze strany žalobce.

37. Odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011-246, považuje soud za nepřiléhavý. Z ničeho neplyne, že by se v posuzovaném případě jednalo o území nadlimitně zatížené hlukem jako ve věci řešené Nejvyšším správním soudem. Ostatně ani sám žalobce to netvrdí. Skutkové okolnosti obou případů jsou odlišné, a závěry z daného rozsudku tudíž nejsou přenositelné na nyní posuzovanou věc.
38. Další námitky žalobce uplatňuje vůči závaznému stanovisku Hasičského záchranného sboru Zlínského kraje č. j. HSZL-3243-2/SPD-2021, respektive vůči sdělení Ministerstva vnitra č. j. MV-94637-2/PO-PRE-2024, podle něhož v důsledku legislativní změny pozbylo uvedené stanovisko platnosti a u daného záměru se již nevykonává požární dozor. Tento závěr je postaven na východisku, že záměr má být stavbou kategorie I dle Vyhlášky č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva. Žalobce naproti tomu namítá, že se nejedná o stavbu kategorie I, neboť záměr má výšku 10,47 m a 10,32 m.
39. Jednou z podmínek pro zařazení stavby do kategorie I dle § 7 vyhlášky o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva je dle jeho odstavce prvního, písmene a) výška stavby do 9 m. Žalobce výšku stavby zjevně určil na základě projektové dokumentace jako svislou vzdálenost mezi podlahou prvního nadzemního podlaží a nejvyšším bodem stavby. Výškou stavby se však pro účely citované vyhlášky rozumí „*svislá vzdálenost od povrchu podlahy prvního nejnižše položeného nadzemního podlaží k povrchu podlahy posledního nejvýše situovaného nadzemního podlaží*“ [§ 2 písm. c) vyhlášky]. Takto určená výška činí v případě záměru 6,95 m. Námitka žalobce, že záměr nesplňuje podmínku výšky do 9 m je proto nedůvodná. Závěr Ministerstva vnitra, že stanovisko Hasičského záchranného sboru Zlínského kraje pozbylo platnosti a u záměru se nevykonává požární dozor, se tedy žalobci nepodařilo zpochybnit. Uvedené stanovisko nebylo podkladem napadeného rozhodnutí, a nemůže být proto ani předmětem soudního přezkumu v této věci.
40. Žalobce dále namítá, že záměr je v rozporu s územním plánem. Tento žalobní bod fakticky směřuje taktéž proti závazným stanoviskům, konkrétně proti koordinovanému závaznému stanovisku a následnému reviznímu závaznému stanovisku orgánu územního plánování. Jádrem žalobní argumentace je to, že materiálně se jedná o jedinou stavbu se šesti bytovými jednotkami, která z tohoto důvodu nesplňuje podmínky pro podřazení pod pojem vila.

41. Krajský soud předesílá, že dospěl k závěru, že uvedenou žalobní argumentaci může posoudit, aniž by vyčkal výsledku řízení o incidenčním návrhu na zrušení části územního plánu ve vztahu k pojmu vila. Až v případě, že by soud dospěl k závěru, že záměr naplňuje definici pojmu vila dle územního plánu, bylo by nutné dále vyčkat na posouzení, zda je v této části územní plán v souladu se zákonem. V opačném případě nemá výsledek daného řízení vliv na posouzení důvodnosti žaloby.
42. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že posuzovaný záměr je skutečně materiálně jediným bytovým domem, účelově rozděleným na dvě vily pouze s cílem dosáhnout na první pohled souladu s územním plánem, ovšem v rozporu s jeho smyslem. Žalovaný, stavební úřad i dotčené orgány územního plánování přitom byli povinni materiální (tedy nikoliv pouze stavebníkem deklarovanou) povahu záměru zvážit (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36, nebo ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40).
43. Mezi stranami není existence jednotlivých pravidel obsažených v územním plánu sporná a je citována také v koordinovaném závazném stanovisku a revizním závazném stanovisku orgánu územního plánování. Záměr je umístěn do ploch pro bydlení individuální – BI, pro které je stanoveno jako hlavní využití bydlení v rodinných domech a vilách, což je pro danou věc stěžejní regulace. Územní plán dále stanoví pro danou plochu přípustné a nepřípustné využití, ty však nejsou pro posouzení věci podstatné. Záměr je koncipován jako dvojvila (potažmo dvě vily), přičemž pojem vila je definován územním plánem jako forma stavby pro bydlení, max. 3 NP, bez podkroví, max 3 bytové jednotky.
44. Z uvedeného je patrné, že podle územního plánu do ploch BI nesmí být umístěn bytový dům o více než třech bytových jednotkách. Důvod je zřejmý – v opačném případě by již nebylo možné hovořit o individuálním bydlení, pro které je plocha určena. Město Zlín si při přijetí dané regulace zjevně jako primární hranici mezi bydlením individuálním a bydlením hromadným stanovilo počet bytových jednotek v domě. Aby šlo o bydlení individuální, mohou být v domě maximálně tři bytové jednotky. Takový dům pak územní plán kvalifikuje jako rodinný dům nebo vilu v závislosti na dalších parametrech stavby. Byť je vila ve světle vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území bytovým domem, pro účely územního plánu tvoří jakousi užší kategorii bytových domů. Tato kategorie je územním plánem označena jako vila a ta podle města Zlín ještě plní funkci individuálního bydlení. Z hlediska územního plánu je tedy v projednávané věci zcela zásadní, zda stavebník žádal o dodatečné povolení dvou samostatných staveb, z nichž každá obsahuje tři bytové jednotky, nebo fakticky jediné stavby o šesti bytových jednotkách.
45. V posuzované věci z obsahu správního spisu vyplývá, že hrubá stavba, jíž se záměr týká, je přinejmenším z větší části dokončena. Prostorově je koncipována jako jediný rodinný dům na jediném stavebním pozemku p. č. XA a jako takový byla také podle stavebního úřadu dodatečně povolena jeho rozhodnutím ze dne 7. 1. 2011, sp. zn. MMZL-SÚ-12544/2010/Bez. Krajský soud nemá pochyb o tom, že cílem stavebníka je nyní maximální využití tohoto rozsáhlého rodinného domu tak, aby obsahoval co nejvíce bytových jednotek, aniž by alespoň na první pohled byly porušeny požadavky stanovené územním plánem. Z projektové dokumentace je patrné, že stavebník učinil řadu opatření pro to, aby alespoň pro účely stavebního řízení vypadala budoucí stavba jako dvě spojené vily. Řadu stávajících zdí hodlá vybourat, zeď, která má tvořit předěl mezi oběma vilami hodlá zdvojit. Kromě toho projektová dokumentace počítá se samostatnými vchody, samostatnými schodišti či samostatnými přípojkami elektrické energie, vody a odpadu. Ani toto úsilí stavebníka však nemůže zakrýt prostý fakt, že stavba byla před započítím nepovolených prací koncipována

jako jeden rodinný dům a byla v pokročilém stádiu rozestavěnosti. S fyzickým rozdělením základů například projektová dokumentace nepočítá (viz bod 6.2 Technické zprávy: „*Stávající základy zůstanou beze změn.*“). Podobně je tomu v případě stávajících železobetonových stropů, u nichž se počítá s bouráním pouze pro nově osazená schodiště (viz bod 6.5 Technické zprávy). Za této situace lze stěží hovořit o samostatných domech. Lze také souhlasit se žalobcem, že některé místnosti se dle projektové dokumentace jeví jako společné pro obě vily. Kotelna je například umístěna pouze v jedné z vil, místnost označená jako technické zázemí zase naopak v druhé. Ačkoliv z projektové dokumentace nevyplývají další žalobcem uváděné společné části obou vil (sklepní kóje, kolárna, střecha či vstup), vzbuzuje záměr i tak u soudu dojem snahy o účelové obcházení územního plánu. Za významné soud považuje i to, že pro obě vily je plánována společná garáž a jediné (stávající) připojení na místní komunikaci. I z tohoto pohledu se rozdělení rodinného domu na dvě vily jeví jako fiktivní.

46. Soud rozhodně nechce činit zobecňující závěr, že by rozestavěnou stavbu jediného rodinného domu (resp. takřka dokončenou hrubou stavbu) nebylo možné za žádných okolností před dokončením změnit na dvě samostatné stavby. V posuzované věci je však patrné, že stavebník tak činí jen proto, aby na oko dosáhl limitu tří bytových jednotek na jeden dům (a aby tudíž oba domy mohly být klasifikovány podle územního plánu jako vila) a ve skutečnosti realizoval stavbu o šesti bytových jednotkách (tedy reálně bytový dům nenaplnující definici pojmu vila). Vlastníci okolních nemovitostí sice nemají veřejné subjektivní právo na to, aby zůstalo okolí jejich nemovitostí neměnné, nicméně oprávněně mohou na základě regulace obsažené v územním plánu požadovat, aby si daná lokalita zachovala charakter plochy určené k individuálnímu bydlení a aby v ní nebyly umístovány stavby fakticky určené k bydlení hromadnému, tj. stavby s více než třemi bytovými jednotkami.
47. Z uvedených důvodů má soud za to, že záměr je v rozporu s územním plánem. Koordinované závazné stanovisko i revizní závazné stanovisko orgánu územního plánování jsou proto nezákonná a tato nezákonnost má za následek také nezákonnost napadeného rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí.
48. Zbývající námitky směřující proti koordinovanému závaznému stanovisku i reviznímu závaznému stanovisku orgánu územního plánování soud neshledal důvodnými. Není pravdou, že by dotčené orgány vzaly v úvahu pouze objekty s třemi nadzemními podlažími, které nepředstavují převažující vzorek zástavby. Dotčené orgány naopak hodnotily to, že v daném území se nacházejí převážně rodinné domy. Pouze přihlédly k tomu, že v blízkosti se již takto vysoké budovy nacházejí a zástavba je různorodá a nevykazuje žádné charakteristické prvky urbanistické koncepce. Samotná skutečnost, že v bezprostředním okolí záměru jsou pouze rodinné domy, nijak nevyvrací zjištění dotčených orgánů, že se jedná o domy různorodé, a že tudíž neexistuje konkrétní urbanistická struktura, do které by měl záměr zapadat (jak požaduje žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2024, č. j. 10 As 332/2023). Kromě toho dotčené orgány poukázaly na zásadní skutečnost, že původní rodinný dům, jehož se záměr týká, byl nejen dodatečně povolen, ale také rozestavěn téměř do nyní plánované výše. Co do výše stavby tedy posuzovaný záměr poměry v území zásadním způsobem nezmění (oproti původně povolenému rodinnému domu). Ve svém souhrnu soud proto odůvodnění koordinovaného závazného stanoviska a revizního závazného stanoviska orgánu územního plánování považuje v této otázce nejen za přezkoumatelné, ale také souladné se zákonem.

49. Žalobce dále namítá, že žalovaný nedostatečně vypořádal jeho námitky týkající se narušení jeho soukromí v důsledku přímého pohledu do oken z teras záměru. S ohledem na výše učiněné závěry, které nutně vedou ke zrušení správních rozhodnutí obou stupňů, se soud k této námitce vyjádří pouze ve stručnosti. Předně má za to, že se žalovaný danou námitkou řádně zabýval a na straně 12 napadeného rozhodnutí popsal, proč nepovažuje terasy za ojedinělé stavební řešení v dané lokalitě a proč tedy narušení soukromí žalobce nepřekračuje míru přiměřenou poměrům. Napadené rozhodnutí tedy v této části není nepřezkoumatelné. Žalobce sice v žalobě předkládá novou konkrétnější argumentaci, již se snaží závěry žalovaného zpochybnit, nicméně věcné posouzení míry narušení soukromí žalobce ve světle těchto nových skutečností považuje soud v tuto chvíli za předčasné. Jak je patrné z výše uvedeného, soud má především za to, že rodinný dům, jehož se záměr týká, nelze účelově rozdělit na dvě vily s celkem šesti bytovými jednotkami. Při komplexním posuzování míry narušení soukromí vlastníka sousední nemovitosti je přitom jednou z podstatných okolností také to, zda bude žalobce obtěžován pohledem členů tří nebo šesti domácností. Pokud by však měl být rodinný dům dokončen tak, jak již byl dříve dodatečně povolen, pak je nutno uvést, že byl s terasami již původně naplánován a žalobce tak musel být dlouhodobě srozuměn s tím, že může být obtěžován pohledem členů tří domácností.

VI. Shrnutí a náklady řízení

50. Soud z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož se zrušující důvody vztahují i k prvostupňovému rozhodnutí, přistoupil soud také k jeho zrušení (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
51. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce představují zaplacené soudní poplatky za žalobu a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě v celkové výši 4 000 Kč.
52. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. června 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu