



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **Ing. M. R.**
zastoupené advokátem Mgr. Bc. Tomášem Mravcem
sídlem Hřebíčкова 1320, 763 02 Zlín

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

za účasti: 1. CETIN a.s.
sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9
2. EG.D, a.s.
sídlem Lidická 1873/36, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2023, č. j. KUZL 105923/2023

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2023, č. j. KUZL 105923/2023, a rozhodnutí Magistrátu města Zlína ze dne 9. 3. 2023, č. j. MMZL 053453/2023, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni jako náhradu nákladů řízení částku 15 342 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Bc. Tomáše Mravce, advokáta, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně vlastní rodinný dům a hospodářskou budovu (stodolu) na návsi v Loukách nad Dřevnicí, což je městská část Zlína (konkrétně se stavby nacházejí na pozemcích p. č. st. XA a p. č. st. XB v k. ú X, přičemž dále je vždy míněno toto katastrální území). Žalobkyně spolu se svým manželem pojala úmysl přestavět obě tyto stavby na bytové domy – v současném rodinném domě mají být nově 3 bytové jednotky a v současné stodole 4 bytové jednotky. V rámci toho hodlá žalobkyně zbořit stávající stolařskou dílnu, která přiléhá ke stodole, a naopak dostavět jako novou stavbu hromadnou garáž pro vlastníky bytů. Garáž má propojit objekt sloužící nyní jako rodinný dům se stavbou současné stodoly. Žádost o územní rozhodnutí však byla zamítnuta kvůli rozporu záměru s územním plánem.
2. Pro lepší porozumění žalobě je nutné již nyní shrnout alespoň stručně sled závazných stanovisek orgánů územního plánování, která byla ve věci vydána. K záměru se žadatelům nejprve podařilo získat kladné stanovisko orgánu územního plánování prvního stupně, tedy Magistrátu města Zlína, ze dne 12. 3. 2021 (dále též „první kladné stanovisko magistrátu“). To ale zrušil ve zkráceném přezkumném řízení nadřízený orgán územního plánování, tedy Krajský úřad Zlínského kraje, kvůli nedostatečnému odůvodnění, a to rozhodnutím ze dne 31. 5. 2022 (dále též „první zrušující rozhodnutí krajského úřadu“). Magistrát města Zlína poté vydal dne 5. 8. 2022 další závazné stanovisko, opět souhlasné (dále též „druhé kladné stanovisko magistrátu“). I toto závazné stanovisko však zrušil ve zkráceném přezkumném řízení Krajský úřad Zlínského kraje, tentokrát proto, že bylo vydáno až poté, co nastala fikce vydání souhlasného závazného stanoviska, přičemž krajský úřad nahradil zrušené závazné stanovisko svým vlastním, nesouhlasným závazným stanoviskem, protože naznal, že záměr je v rozporu s územním plánem města Zlína. Stalo se tak rozhodnutím – jež je materiálně závazným stanoviskem – ze dne 13. 1. 2023, č. j. KUZL 5849/2023 (dále též „záporné stanovisko krajského úřadu“). Kvůli tomuto negativnímu závaznému stanovisku zamítl Magistrát města Zlína, jakožto prvostupňový stavební úřad, žádost žalobkyně a jejího manžela o umístění stavby, a to rozhodnutím ze dne 9. 3. 2023, č. j. MMZL 053453/2023 (dále též „zamítavé územní rozhodnutí“).
3. V odvolacím řízení si žalovaný Krajský úřad Zlínského kraje, jakožto stavební úřad druhého stupně, vyžádal stanovisko ústředního orgánu územního plánování, tedy Ministerstva pro místní rozvoj. Ministerstvo záporné stanovisko krajského úřadu potvrdilo závazným stanoviskem ze dne 30. 10. 2023, č. j. MMR-70613/2023-81 (dále též „potvrzující stanovisko ministerstva“). Na základě toho žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti zamítavému územnímu rozhodnutí, a to rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 16. 2. 2024.

II. Argumentace žalobkyně

4. Žalobkyně navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť je založeno na nepřezkoumatelných a nezákonných závazných stanoviscích dotčených orgánů územního plánování. Tyto orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, neseznámily se s projektovou dokumentací záměru a nesprávně aplikovaly regulativy územního plánu města Zlína. Opomněly se také vypořádat s argumentací a důkazy, které žalobkyně předložila.
5. V první řadě žalobkyně tvrdí, že nebyly splněny podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení, v němž krajský úřad jako dotčený orgán zrušil druhé kladné stanovisko magistrátu. Porušení právního předpisu tu totiž nebylo zjevné ze spisového materiálu a bylo nutné získat jak vysvětlení účastníků, tak i provést důkazy, a to zejména proto, aby se žalovaný seznámil s poměry v území. Využití zkráceného přezkumného řízení není na místě ani tam, kde zjevně existují protichůdné zájmy subjektů dotčených rozhodnutím v přezkumném řízení nebo jim takovým rozhodnutím může být způsobena újma (zde žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 69/2015-78). V takové situaci by řízení, jež může vést ke zrušení či změně závazného stanoviska, nemělo proběhnout bez vědomí a možnosti účasti osob, na něž může jeho obsah dopadnout (zde žalobkyně odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 188/2017-139). Žalovaný namísto toho využil zkrácené přezkumné řízení, o jehož zahájení žalobkyni neinformoval a nedal jí ani příležitost vyjádřit se k návrhu na přezkum, který podali dotčení sousedé, stejně jako k již vydaným závazným stanoviskům, případně navrhnout další důkazy. V tom žalobkyně spatřuje porušení § 2 odst. 3 a § 36 odst. 1 až 3 správního řádu. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně doplňuje, že žalovaný se při vydání svého negativního stanoviska vůbec nezabýval jejími argumenty ani důkazními návrhy, které vznesla v přípisu ze dne 14. 11. 2022, tedy v reakci na podnět k přezkumnému řízení, a stejně tak ministerstvo se nevypořádalo s jejím přípisem ze dne 17. 8. 2023.
6. Vedle toho nebyla podle žalobkyně dodržena ani dvouměsíční subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení vymezená v § 96 odst. 1 správního řádu. Ta dopadá i na zkrácené přezkumné řízení (zde žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 74/2013-45 a na závěr č. 89 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010). Žalovaný obdržel spisový materiál e-mailem dne 10. 11. 2022. Své záporné závazné stanovisko však vydal až dne 13. 1. 2023. Žalovaný nemůže odvozovat počátek běhu subjektivní lhůty až od okamžiku, kdy mu magistrát zaslal své vyjádření k podnětu dotčených sousedů na přezkum, tedy ode dne 15. 11. 2022. Za prvé proto, že zahájení běhu subjektivní lhůty je třeba vykládat restriktivně (zde žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 183/2014-34). A za druhé proto, že žalovaný se vyjádřením magistrátu ve svém záporném stanovisku ani nezabýval, protože konstatoval, že druhé kladné stanovisko magistrátu nemělo být vůbec vydáno kvůli tomu, že nastala fikce souhlasu. Konečně žalobkyně poukazuje i na to, že pověřená úřední osoba žalovaného znala spisový materiál k předmětnému záměru již z doby, kdy přezkoumávala první kladné stanovisko magistrátu, a že podklady mezitím nedoznaly žádných změn.
7. Ministerstvo pro místní rozvoj se ve svém potvrzujícím stanovisku námitkami žalobkyně, že nebyly splněny podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení a že krajský úřad překročil lhůtu pro jeho zahájení, vůbec nezabývalo.

8. Dále se žalobkyně vymezuje proti tomu, že žalovaný jako dotčený orgán nahradil druhé kladné stanovisko magistrátu svým vlastním, záporným stanoviskem. Žalobkyně nepopírá, že kvůli prodlení magistrátu nastala fikce vydání souhlasného závazného stanoviska, což způsobilo nezákonnost posléze vydaného druhého kladného stanoviska magistrátu. Ale podle ní to žalovanému „přišlo vhod“, neboť tak mohl věc posoudit sám. Přitom – s ohledem na princip subsidiarity – je nejpovolanějším orgánem k posouzení záměru právě ten, který má k záměru nejbližší a zná nejlépe poměry v území. Magistrát se přímo podílel na tvorbě územního plánu a je tedy vybaven odborností, která je pro výkon této činnosti nezbytná (vysokoškolské vzdělání v oboru architektura a urbanismus). Žalovaný se tak měl přinejmenším vypořádat s odůvodněním druhého kladného stanoviska magistrátu. Magistrát své závěry odborně zdůvodnil, zatímco žalovaný nikoliv – měl závěrům magistrátu oponovat, a nikoliv je přehlížet. Nevyrovnalo se s nimi ani Ministerstvo pro místní rozvoj. Takový postup narušuje důvěru veřejnosti v činnost státní správy. Nadto krajský úřad žalobkyni se svým odlišným právním názorem ani předem neseznámil a nedal jí příležitost se k němu vyjádřit. Jedná se o porušení zásad činnosti správních orgánů (zejména § 4 odst. 4 správního řádu).
9. Na to navazuje další námitka, podle které je záporné stanovisko krajského úřadu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a ani ministerstvo tuto vadu nezahojilo, neboť se k vytýkaným nedostatkům nevyjádřilo. Pro závazná stanoviska platí přiměřeně ustanovení o obsahu, formě a náležitostech správního rozhodnutí (zde žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 21/2009-150). Ještě vyšší nároky je třeba klást na odůvodnění zamítavého rozhodnutí či negativního závazného stanoviska. Podle žalobkyně je však záporné stanovisko krajského úřadu zcela prosté vlastních úvah, neboť opomněl zdůvodnit, v čem shledává rozpor s územním plánem města Zlína. Neprovedl žádné místní šetření a nevyužil ani žádných jiných důkazních prostředků. Krajský úřad v podstatě jen odcitoval znění územního plánu a stroze prohlásil, že s ním záměr není v souladu. Ministerstvo pro místní rozvoj chybějící odůvodnění nahradilo svým vlastním.
10. Nadto žalovaný ve vyjádření k podanému odvolání uvádí, že provedl vlastní analýzu stávající zastavěnosti v území. O té, ani o závěrech, které by z ní měly plynout, však v jeho záporném stanovisku není jediná zmínka. Ve spise z přezkumného řízení je založena listina nadepsaná „Analýza zastavěnosti – stav“, ta však žádnou analýzou není. Jde o pouhý nedatovaný výkres katastrální mapy, se zvýrazněním některých (selektivně vybraných) staveb a okolo je dopsán vcelku nečitelný text. Předpokladem toho, aby se účastník mohl vyjádřit k závaznému stanovisku, je ale znalost podkladů, ze kterých dotčený správní orgán při jeho vydání vycházel. Bez toho nemůže účastník posoudit, zda si dotčený orgán opatřil oněch podkladů dostatek, zda jsou pro danou věc relevantní, zda v nich má vydané stanovisko oporu a v jakém směru má případně účastník navrhopvat doplnění těchto podkladů (zde žalobkyně odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 120/2015-54, bod 45).
11. Rozhodování žalovaného jakožto dotčeného orgánu konečně žalobkyně vytýká též nekonzistentnost a podjatost. Pokud jde o nekonzistentnost, v druhém přezkumném řízení koncipoval podle žalobkyně žalovaný při nezměněném skutkovém stavu zcela nové důvody bránící údajně realizaci předmětného záměru. Manifestoval se tím podle žalobkyně hlavní cíl žalovaného, a to zabránit realizaci jejího záměru. Tento přístup může podle žalobkyně vyplývat ze spojitosti mezi úřední osobou pověřenou k rozhodování v této věci a jedné z osob, které iniciovaly obě přezkumná řízení. Obě tyto osoby působily před rokem 2009

po dobu, jejíž délka není žalobkyni známa, na Magistrátu města Zlína. Ačkoliv manžel žalobkyně námitku podjatosti vznesl ve svém odvolání, žalovaný o ní nerozhodl a odpovědi se ujala osoba, vůči níž tato námitka směřovala. Ani Ministerstvo pro místní rozvoj se k riziku podjatosti v potvrzujícím stanovisku nijak nevyjádřilo. Teprve v napadeném rozhodnutí žalovaný jako stavební úřad uvedl, že námitka podle něj nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu, proto k ní nebude přihlížet. Informaci o souběžném výkonu práce pro téhož zaměstnavatele však žalobkyně a její manžel získali až dne 1. 2. 2023. Nadto, i kdyby šlo o námitku opožděnou, měl ji žalovaný prověřit *ex officio* a vypořádat se s ní v odůvodnění odvolacího rozhodnutí, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (kterou žalobkyně v tomto případě neupřesňuje).

12. V další části žaloby se již žalobkyně soustředí na polemiku s potvrzujícím stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj. V první řadě obsáhle oponuje závěru, že by její záměr tvořily tři samostatné, na sobě nezávislé stavby. Označení „bytový dům A“ (nynější rodinný dům), „řadová garáž B“ a „bytový dům C“ (nynější stodola) se sice v projektové dokumentaci používá, ale jde o názvy částí jednoho stavebního objektu označeného v dokumentaci „SO 01“. Podle ministerstva je pro posouzení povahy stavby jako přístavby rozhodující existence komunikačního propojení s původní stavbou. I podle žalobkyně je v takovém případě posouzení věci jednoznačné a jde o přístavbu (zde žalobkyně odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 13/2011-97 a č. j. 2 As 135/2020-29). Ministerstvo ovšem přehlédlo, že původně se sice v části B nacházelo 6 garáží, avšak územní řízení již bylo zahájeno pro upravenou stavbu, kde jednu z garáží nahradila technická místnost, která má být dveřmi propojena s místností pro ukládání dětských kočárků, jízdních kol a vozíků pro invalidy v části C (ta slouží zároveň i pro část A). Jedná se též o únikovou požární cestu z části B. Podmínka komunikačního propojení, ve formě dveří, je tedy v případě částí B a C splněna.
13. Vedle toho však žalobkyně upozorňuje, že podle zákona postačuje, je-li přístavba s dosavadní stavbou vzájemně propojena provozně [§ 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona z roku 2006]. Tento pojem nezahrnuje podle žalobkyně pouze propojení komunikační (tedy prostřednictvím otvoru ve formě průchodu, dveří nebo okna), ale může jít i o vzájemnou funkční závislost jednotlivých objektů, například o propojení prostřednictvím zdravotně technických instalací (vnitřní vodovod, kanalizace, rozvody plynu, ústředního vytápění, elektroinstalace). Vždy je třeba se ptát, zda by byl určitý objekt při úplném oddělení od původní stavby schopen plnit bez jejího zázemí samostatně svůj účel (zde žalobkyně odkazuje na komentář ke stavebnímu zákonu nakladatelství C. H. Beck od J. Macháckové a kol. z roku 2018, str. 20). Žalobkyně v této souvislosti poukazuje na to, že je zcela běžné, že bytové domy mívají vícero bloků (vchodů), které nejsou a nemusí být vzájemně propojené (průchozí), přesto jsou díky funkčnímu a provoznímu propojení považovány za jednu stavbu. Všechny tři části záměru žalobkyně a jejího manžela vykazují řadu takovýchto provozních propojení, která žalobkyně přehledně shrnuje v tabulce na str. 34-37 své žaloby. Namátkou lze uvést, že řadová garáž B nemá vlastní štitové zdi, že veškeré kotle pro vytápění všech tří objektů budou umístěny v části A, že celý objekt má jedinou vodovodní i kanalizační přípojku, jedinou vodoměrnou sestavu, jedinou akumulaci nádrží a jedinou zasakovací jímku pro dešťové vody sváděné ze střechy, že objekt má jediný hromosvod, jedinou slaboproudou přípojku, že z části A se páteřní rozvody nízkého napětí rozvádějí krovem části B až do části C a mají společný elektroměrový rozvaděč, přičemž podružné elektroměry pro část B jsou umístěny v části C, že společné atrium slouží jako

komunikační propojení pro dopravní obsluhu všech částí objektu a je zde umístěna i společná nabíjecí stanice pro automobily.

14. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že řadová garáž nemůže představovat propojení dvou staveb pro bydlení, protože sama neplní funkci bydlení. To by podle ní popíralo existenci polyfunkčních domů a každá garáž přiléhající k rodinnému domu by musela být posuzována jako samostatná stavba. Přitom garáže jsou v praxi běžně řešeny jako přístavby. Bydlení a parkování od sebe nelze oddělovat, protože parkování je nedílnou součástí dnešního standardu bydlení, má k bydlení doplňkovou funkci, je s ním slučitelné a požadují ho i technické normy. V nynějším případě představuje garáž B nutnou podmínku pro povolení realizace bytů v částech A a C, neboť umožňuje dodržet potřebný počet stání pro osobní automobily vyžadovaný technickou normou i stanoviskem silničního správního úřadu. Účel přístavby tudíž není pro její posouzení určující (žalobkyně zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 72/2006-83).
15. Podle žalobkyně nelze při posuzování objektu jako jedné stavby, či tří staveb přehlížet ani soukromoprávní dopady. Má se jednat o bytový dům, přičemž sklepy či garáže mohou být společnými částmi domu, nebo součástmi jednotlivých bytů. Také pozemky funkčně související s domem lze zařadit mezi jeho společné části. Pokud by žadatelé o územní rozhodnutí hodlali vybudovat tři samostatné stavby, pak by každá z nich musela být nejen schopná samostatného provozu a kolaudace, ale musela by také umožňovat individuální vlastnictví. V daném případě by se majetkoprávní uspořádání neobešlo bez řady služebností, což by je činilo nesmírně obtížným.
16. Před samotným vyjádřením k souladu svého záměru s územním plánem žalobkyně ještě upozorňuje, že krajský úřad ve svém v záporném stanovisku uvádí nesprávný údaj o tom, v jaké míře její záměr zasahuje do území ochrany hodnot (hodnota A). Záměr do něj nezasahuje 90 % své zastavěné plochy, jak tvrdil krajský úřad. Ministerstvo se to snažilo vysvětlit tak, že mělo jít o délkový parametr. Žalobkyně vysvětluje, že plocha pozemků dotčených záměrem představuje pouhých 2,08 % z celého území ochrany hodnot. Samotné zastavění dosahuje hodnoty pouze 0,88 %, přičemž nově přistavěná řadová garáž má výměru 118 m², ale přístavba stolařské dílny, kterou žalobkyně plánuje zbourat, má výměru 44 m², takže rozdíl v zastavěnosti pozemků bude činit jen 74 m². V území ochrany hodnot (hodnota A) se předmětný záměr nachází 73,44 % výměry své zastavěné plochy. Jak plošná, tak objemová zastavěnost bude zhruba o 10 % nižší než zastavěnost srovnatelného sousedního pozemku. To nevzal krajský úřad ani ministerstvo vůbec v potaz.
17. Nejprve se žalobkyně věnuje souladu svého záměru s obecnými regulativy územního plánu města Zlína, který – stručně řečeno – zapovídá výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů bez přímé dopravní obsluhy. Podle žalobkyně se především žádná část jejího objektu nenachází v zahradě. Stávající stodola, část C, nezasahuje ani částečně na pozemek p. č. XC (zahrada), jak tvrdí ministerstvo, neboť ke dni 18. 6. 2021 došlo k novému geometrickému zaměření, respektive pasportizaci, z něhož vyplývá, že stodola stojí výhradně na zastavěném pozemku p. č. st. XB. Pokud bude po realizaci záměru zasahovat do sousedního pozemku p. č. XC, tak nanejvýš jen svými inženýrskými sítěmi (napojení na akumulární nádrž na dešťovou vodu v zahradě) a nepatrným přesahem střech. Dále žalobkyně uvádí, že záměr tvoří jediný objekt se zajištěnou dopravní obsluhou. I kdyby však mělo jít o tři samostatné stavby, stále by záměr citovanému regulativu vyhověl. Ten je totiž potřeba vykládat v souladu s body 23 a 24 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2021, č. j. 64 A 9/2020-42, jímž krajský

soud zrušil grafické schéma vložené do územního plánu k upřesnění výše zmíněného regulativu. Krajský soud zde popsal, jak je třeba tento textový regulativ (před zrušením schématu) vykládat – ke stávajícím plochám veřejného prostranství nebo plochám pro dopravu musí těsně přiléhat pozemek patřící vlastníkově plánované stavby, nikoliv nutně plánovaná stavba samotná. To znamená, že se nepřipouští stavět stavby pro bydlení pouze v cizích zahradách. Části B a C žalobkynina záměru jsou na plochu veřejného prostranství na návsi napojeny skrze vlastní pozemek (průjezd skrze část A je zajištěn tzv. návratí). Z potvrzujícího stanoviska ministerstva není vůbec zřejmé, zda se ministerstvo s citovaným rozsudkem krajského soudu vůbec seznámilo, a rozhodně s ním v odůvodnění potvrzujícího stanoviska nijak nepracovalo.

18. Dále se žalobkyně věnuje zvláštnímu regulativu pro danou plochu (Louky – náves a její bezprostřední okolí), která je v územním plánu označena jako „území zásadního významu pro charakter města – kulturní hodnoty“ a regulativ zde zapovídá zastavovat prostor novými objekty. Obecně se také v těchto územích požaduje respektovat jejich vymezené hodnoty, neznehodnocovat je architektonickým ztvárněním, objemovými parametry, vzhledem, účinky provozu a použitými materiály. Žalobkyně upozorňuje, že valná část stávající stodoly už nespádá do území ochrany hodnot a že je diskutabilní, zda chráněné hodnoty ještě vůbec existují s ohledem na zástavbu v okolních atriích. Všechny vymezené požadavky nicméně záměr podle žalobkyně splňuje. Snahou žalobkyně a jejího manžela bylo nalézt uplatnění pro neprovozeroschopnou stodolu, kultivovat daný prostor a zachovat prostorové pojetí i tvar původních staveb. Záměr respektuje stávající zástavbu – směrem do návsi se vzhledově nemění vůbec nic, a celkově záměr z 90 % zachovává existující budovy, které zde stojí již více jak 100 let, i jejich vzhled selského stavení. Respektuje též historické uspořádání zástavby se stejnorodou uliční řadou doplněnou uvnitř zástavby rameny ve tvaru písmene L obklopujícími vnitřní dvorany podél hranice se sousedním pozemkem a zakončenou objektem stodoly umístěnou napříč, za kterou se dříve nacházely zahrady (takzvaná humna, která však zástavba krajského města již pohltila). Nově doplněná stavba garáží s výškou hřebene 4,5 m a zastavěnou plochou 118 m² rozhodně není schopna narušit strukturu zástavby městské části Louky, jak žalobkyně dokládala řadou vizualizací záměru. Ohledně respektování původní půdorysné stopy směrem do návsi, jednotného architektonického charakteru, měřítka zástavby a jejího prostorového uspořádání odkazuje žalobkyně na konkrétní body svého odvolání.
19. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně upozorňuje též na vyjádření Magistrátu města Zlína v řízení vedeném před Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 64 A 1/2024 (incidenční návrh na přezkum územního plánu podaný spolu s nynější žalobou). Zde se magistrát vyjádřil v tom smyslu, že věta „prostor nezastavovat novými objekty“ je vztažena pouze k návsi – kvůli vymezení zeleně se zvýšenou ochranou na ní není možné umístit žádnou stavbu či nový objekt. Tento regulativ tak neměl být podle žalobkyně na její záměr vůbec aplikován.
20. Žalobkyně se konečně vyjadřuje též k výtkám, že její záměr povede ke zvýšení hluku a znečištění z výfukových plynů, o nichž ministerstvo samo prohlásilo, že mu je nepřísluší hodnotit. Žalobkyně poukazuje na to, že záměr se nachází pouhé 4 km od centra krajského města s více než 70 000 obyvatel, přičemž cílový stav má být 100 000 obyvatel. V bezprostředním okolí se nachází provozovna autoservisu, v proluce po zaniklém rodinném domě na návsi běžně parkuje více než 20 aut. Součástí stávající stodoly je i zkolaudovaná stolařská dílna, jejíž provoz by kvalitu okolního bydlení mohl narušit

výrazně více než bytový dům o 7 bytech a kterou se žalobkyně chystá v rámci realizace záměru odstranit. Záměr získal kladné stanovisko Krajské hygienické stanice Zlínského kraje, které přísluší hodnotit otázku hluku.

21. Na podporu svých tvrzení navrhla žalobkyně celou řadu důkazů, z nichž většinu ale předkládala již ve správním řízení nebo jsou obsaženy ve správním spise.

III. Argumentace žalovaného

22. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, resp. podkladových závazných stanovisek. Vysvětluje, že z pozice stavebního úřadu byl oprávněn zabývat se pouze úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, případně tím, zda se dotčený orgán nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (zde žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 17/2016-44 a rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 57/2012-84).
23. Žalovaný se nicméně k věci vyjadřuje i jako dotčený orgán územního plánování. K subjektivní lhůtě pro zahájení přezkumného řízení žalovaný vysvětluje, že sice dne 10. 11. 2022 obdržela jeho oprávněná úřední osoba e-mailem spis magistrátu, avšak „zatím bez průvodního dopisu“, jak uvedl sám odesílající, tj. magistrát. Teprve dne 15. 11. 2022 obdržel žalovaný prostřednictvím datové schránky písemnost *Předání spisu a vyjádření k podnětu k přezkumu*, v níž magistrát mj. korigoval část zdůvodnění závazného stanoviska ve vztahu k členění záměru na části A, B a C. Podle žalovaného tak k předání spisového materiálu spolu s vyjádřením došlo až dne 15. 11. 2022 a lhůta byla zachována.
24. Dále žalovaný upozorňuje, že úředníci krajského úřadu vykonávající územně plánovací činnosti musí rovněž splňovat kvalifikační požadavky, o nichž mluví žalobkyně v žalobě. Podle metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj *Závazná stanoviska orgánů územního plánování, 4. vydání*, žalovaný ze zrušeného druhého kladného stanoviska magistrátu mohl, ale nemusel čerpat při zpracování svého vlastního závazného stanoviska. Pokud jde o tzv. vlastní analýzu žalovaného, jedná se fakticky pouze o zakres půdorysu stávajících stavebních objektů modrou barvou a posuzovaného záměru červenou šrafou na podkladu katastrální mapy s vyznačením hodnot území dle územního plánu. Nejedná se tedy o nové skutečnosti. Žalovaný ve svém záporném stanovisku hodnotil záměr jak jako jednu stavbu, tak i jako tři samostatné stavby (protože posouzení této otázky přísluší podle názoru žalovaného pouze stavebnímu úřadu), a v žádném z těchto posouzení záměr nevyhověl. Proto ani dispoziční změna, ke které došlo před zahájením územního řízení (leden 2022) a jejímž výsledkem je provozní propojení částí B a C, nemůže mít na výsledek vliv. Hodnocení žalovaného bylo konzistentní, neboť již na str. 5 svého rozhodnutí ze dne 31. 5. 2022 upozornil, že vzniklý objekt nenaplňuje podmínku ochrany hodnot, týkající se respektování jednotného architektonického charakteru (hmotové uspořádání), měřítka zástavby (obvyklá velikost), prostorového uspořádání zástavby (půdorysná dispozice) a nenaplňuje ani stanovené obecné podmínky (zohlednění charakteru a struktury zástavby).
25. K otázce podjatosti žalovaný upozorňuje, že nutný je konkrétní zájem (pozitivní nebo negativní) úřední osoby na výsledku řízení, pro který lze o její nepodjatosti pochybovat. Žalobkyně však žádné takové skutečnosti nikdy neuvedla. Pouze samotný souběžný

pracovní výkon práce pro stejného zaměstnavatele (v roce 2022 z téměř 390 zaměstnanci) nezavdává důvod k pochybnostem o nepodjatosti.

IV. Řízení před krajským soudem

26. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala. Žalobkyně sice navrhovala v žalobě určité důkazy nad rámec obsahu správního spisu, návrh na provedení důkazů před správním soudem podle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. však nelze sám o sobě považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Nadto žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 11. 3. 2024 výslovně souhlasila s tím, aby soud rozhodl bez jednání (tím se nynější věc liší od situace řešené v rozsudku ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 Afs 176/2020-58).
27. Soud pro pořádek uvádí, že provedení navržených důkazů neshledal potřebným, protože i bez nich bylo možno dospět k závěru o nezákonnosti záporného stanoviska krajského úřadu a potvrzujícího stanoviska ministerstva, a to přinejmenším z důvodu procesních vad.

V. Posouzení věci krajským soudem

28. Žaloba je důvodná.

Krajský úřad provedl zkrácený přezkum druhého kladného stanoviska magistrátu po lhůtě, a aniž by pro něj byly splněny zákonné podmínky

29. Nejprve se bude soud věnovat dodržení podmínek pro zkrácené přezkumné řízení. To je upraveno v § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, takto: „*Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.*“
30. Pokud jde o subjektivní lhůtu pro zahájení přezkumu, usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat „*nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl*“ (§ 96 odst. 1 správního řádu). Tato obecná úprava se vztahuje nejen na řádné přezkumné řízení, ale i na zkrácené – to se sice samostatně nezahajuje, ale rozhodnutí v něm je také možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě. Dodržení lhůty patří mezi ony „*ostatní podmínky pro přezkumné řízení*“, o nichž hovoří výše citovaný § 98 správního řádu (srov. žalobkyní odkazovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013-45, č. 3166/2015 Sb. NSS, body 27-29).
31. Klíčové pro to, zda byla v nynějším případě zachována lhůta pro rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, bude posouzení otázky, od jakého okamžiku se má tato lhůta počítat. Z judikatury vyplývá obecný závěr, že za den, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení řízení, je třeba považovat den, kdy získal dokumenty a informace, z nichž později usoudil, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, typicky kdy obdržel správní spis (srov. žalobkyní odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2015, č. j. 9 As 183/2014-34, body 16-17, obdobně již dříve rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2014, č. j. 8 A 108/2011-44). Do jisté míry se nynější

kauze podobá případ, v němž Nejvyšší správní soud uzavřel, že lze-li již na základě obsahu podnětu pojmout důvodné pochybnosti o souladu správního rozhodnutí s právními předpisy, nelze počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty k zahájení přezkumného řízení odvozovat teprve od přijetí závěrů (doporučení) rozkladové komise, nýbrž již od okamžiku, kdy se vedoucí ústředního správního úřadu o obsahu podnětu dozvěděl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 As 89/2015-51, body 18-21).

32. Ještě je třeba k podmínkám řízení dodat, že smyslem zkráceného přezkumu rozhodně není zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72). Využití zkráceného přezkumného řízení obvykle není na místě tam, kde zjevně existují protivné zájmy subjektů dotčených případným rozhodnutím v přezkumném řízení, nebo jim takovým rozhodnutím může být způsobena újma. Správní orgán by je tedy neměl využívat za situace, když má pochybnosti, zda by újma, která by zrušením nebo změnou přezkoumávaného rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, nebyla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, neboť uvedená hlediska by měl principiálně hodnotit v řádném přezkumném řízení (srov. žalobkyní odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 3 As 69/2015-78). Z toho vyplývá, že řízení vedoucí k případnému zrušení či změně závazného stanoviska by nemělo proběhnout bez vědomí a možnosti účasti osob, na něž má jeho obsah (prostřednictvím výroku rozhodnutí ve věci samé) potenciál dopadnout (srov. žalobkyní odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 A 188/2017-139, bod 32).
33. Nejprve se krajský soud zabýval otázkou, zda žalovaný jako nadřízený dotčený orgán územního plánování vydal ve zkráceném přezkumném řízení včas rozhodnutí, jímž zrušil druhé kladné stanovisko magistrátu. Dospěl k závěru, že žalovaný tak učinil po uplynutí dvouměsíční subjektivní lhůty, a tedy opožděně. Z tohoto důvodu shledal krajský soud negativní stanovisko krajského úřadu nezákonným, a tato nezákonnost měla pochopitelně bezprostřední dopad i na zamítavé územní rozhodnutí stavebního úřadu a na napadené rozhodnutí žalovaného, jež jsou na nezákonném závazném stanovisku založena a vycházejí z něj. Již jen tato vada sama o sobě by tak postačovala pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud nyní své úvahy ohledně lhůty pro zkrácený přezkum stručně vysvětlí.
34. O tom, že dvouměsíční subjektivní lhůta dopadá i na vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení není mezi stranami sporu. A soud to doložil výše i citací příslušné judikatury. Sporný je však okamžik, kdy tato lhůta začala běžet. Pravdu má v tomto ohledu žalobkyně – nejpozději se tak stalo dne 10. 11. 2022, kdy pověřená úřední osoba (jak žalovaný sám přiznává) obdržela elektronickou cestou správní spis. Z něj již musely být zřejmé všechny informace potřebné pro posouzení podnětu k provedení přezkumného řízení. To, že si žalovaný vyžádal též vyjádření podřízeného dotčeného orgánu a obdržel je datovou schránkou až později, nehraje žádnou roli. Vyjádření dotčeného orgánu se ve zkráceném přezkumném řízení podle zákona nevyžaduje vůbec, v řádném pak jen podle potřeby (§ 96 odst. 2 správního řádu). Nejde tedy o žádný povinný podklad, na nějž by žalovaný musel vyčkávat, aby mohl vůbec přezkum provést. A žalovaný nenabízí ani ve svém záporném stanovisku, ani ve svém vyjádření k žalobě žádné vysvětlení, jaké informace mu snad ve spise pro posouzení podnětu chyběly nebo proč by bylo nutné vyčkávat s posouzením podnětu až na vyjádření magistrátu. Tato kauza se tak podobá výše citovanému případu, kdy ministr vyčkával s posouzením podnětu k přezkumu

na (nepovinné) stanovisko své rozkladové komise. Ani jeho postup v soudním přezkumu neobstál.

35. Věc je tedy poměrně prostá. Jestliže lhůta pro zahájení řádného přezkumného řízení, popř. pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, počala běžet ve čtvrtek dne 10. 11. 2022, pak marně uplynula v úterý dne 10. 1. 2023. Po tomto datu již nebylo možné druhé kladné stanovisko magistrátu zrušit bez ohledu na to, že bylo vydáno v rozporu se zákonem (navzdory vzniku fikce souhlasného stanoviska). Žalovaný jako nadřízený dotčený orgán však své záporné stanovisko, jímž zrušil druhé kladné stanovisko magistrátu, vydal až dne 13. 1. 2023. Jde tedy o závazné stanovisko nezákonné a tato nezákonnost dopadá i na potvrzující stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj. Stavební úřad nebude moci k těmto nezákonným stanoviskům v dalším řízení přihlížet. Naopak, bude muset nadále vycházet z druhého kladného stanoviska magistrátu ze dne 5. 8. 2022. Konkrétním dopadům na další postup stavebního úřadu se bude krajský soud věnovat v závěrečné části tohoto rozsudku.
36. Pro úplnost je nutno uvést, že záporné stanovisko krajského úřadu je nezákonné ještě z dalšího důvodu. Žalobkyně má totiž pravdu i v tom, že nebyly dány zákonné podmínky pro využití zkráceného přezkumného řízení. Splněna byla pouze podmínka, že porušení právního předpisu musí být zjevné ze spisového materiálu. V tomto případě šlo o poměrně prostou úvahu, že vydání druhého kladného stanoviska magistrátu bránilo uplynutí doby, po které již nastala zákonná fikce vydání kladného stanoviska. Jenže nezůstalo jen u zrušení nezákonného kladného stanoviska. Krajský úřad je nahradil svým vlastním, záporným stanoviskem. Pak ovšem rozhodně nebyla splněna podmínka, že není zapotřebí vysvětlení účastníků. Zjevně tu totiž existovaly protichůdné zájmy žadatelů o územní rozhodnutí, tj. žalobkyně a jejího manžela, a jejich sousedů, kteří podali podnět k provedení přezkumného řízení. Navíc újma, která v důsledku zrušení souhlasného stanoviska magistrátu a jeho nahrazení stanoviskem negativním hrozila žalobkyni a jejímu manželovi, rozhodně nebyla zanedbatelná.
37. Bylo tedy na místě vyslechnout si též názor žalobkyně a umožnit jí případně předkládat důkazy k odstranění pochybností o souladu jejího záměru s územním plánem města. Všechny tyto okolnosti měly žalovaného jako dotčený orgán vést k tomu, aby ve věci provedl řádné přezkumné řízení a umožnil žalobkyni se k podnětu na přezkum vyjádřit. Času k tomu bylo dost, neboť objektivní jednoletá lhůta pro vydání rozhodnutí v řádném přezkumném řízení by uplynula až v srpnu 2023. Žalobkyně se sice k podnětu na přezkum vyjádřila z vlastní iniciativy, aniž by byla vyzvána, ale ve zkráceném přezkumném řízení se s ničím takovým nepočítá. A zřejmě proto v záporném stanovisku krajského úřadu ani v potvrzujícím stanovisku ministerstva nelze nalézt ani náznak toho, že by se s žalobkyninými argumenty a předloženými důkazy (zejména mapami a vizualizacemi lokality) dotčené orgány nějak vyrovnaly nebo na ně jakkoliv reagovaly.
38. I tento druhý důvod by sám o sobě postačoval pro závěr o nezákonnosti záporného stanoviska krajského úřadu a potvrzujícího stanoviska ministerstva. Protože však kauza je poměrně složitá a nelze beze zbytku předvídat další procesní vývoj, vyjádří se krajský soud v následující části – v zájmu ekonomie řízení – i k samotnému obsahu obou nezákonných stanovisek.

Při hodnocení souladu záměru s územním plánem měly dotčené orgány brát v úvahu smysl a účel aplikovaných regulativů

39. Soud nejprve své závěry k této části stručně shrne. Obě závazná stanoviska považuje krajský soud na rozdíl od žalobkyně za přezkoumatelná. Důvody negativního postoje dotčených orgánů k záměru jsou z nich vcelku patrné, jak soud níže vysvětlí. Jde ale o stanoviska nezákonná, neboť při aplikaci územně plánovacích regulativů dotčené orgány vůbec nepřihlížely k jejich účelu a smyslu, ba dokonce se po něm ani nepídily. To znamená, že i kdyby nedošlo k překročení lhůty pro přezkum a k porušení podmínek pro zkrácené přezkumné řízení, tak by stejně obě negativní závazná stanoviska ve věcném posouzení před soudem neobstála.

40. Protože se nyní již dostáváme k věcnému hodnocení, považuje soud za vhodné připojit jednu z vizualizací, které žalobkyně předkládala ve správním řízení a přiložila ji i k žalobě. Šipkami jsou pro přehlednost označeny (1) odstraňovaný objekt stolařské dílny a (2) nově doplňovaný objekt řadových garáží:



41. Pro hodnocení přezkoumatelnosti negativních závazných stanovisek krajského úřadu a Ministerstva pro místní rozvoj byl klíčový § 149 odst. 2 správního řádu: „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. “Toto ustanovení obsahuje úpravu, kterou dříve dovozovala judikatura analogicky (srov. žalobkyní odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Pokud jde o otázky, k nimž by se měl orgán územního plánování vyjádřit, rozsah posouzení vyplývá z § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který byl účinný v době vydání napadeného rozhodnutí: „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.“

42. K nepřezkoumatelnosti soud dodává, že je potřeba s tímto institutem zacházet obezřetně a vyhradit jeho užití pouze těm případům, kdy vady odůvodnění reálně brání soudu v tom, aby napadené rozhodnutí či závazné stanovisko přezkoumal (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. k nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, bod [19], k nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29]-[30]). Závazná stanoviska obou stupňů přitom tvoří jediný celek a navzájem se doplňují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47).
43. Pojdme se nejprve podívat na ty regulativy v územním plánu, které hrály při hodnocení záměru roli. Jsou tvořeny dvěma okruhy (a oběma se již zdejší soud v minulosti do určité míry zabýval).
44. První skupina regulativů požaduje respektovat podmínky ochrany hodnot území stanovené v kapitole B územního plánu města Zlína. Zde je vymezena lokalita číslo 6 nazvaná „Louky – náves“, kde jsou graficky vymezeny a slovně popsány dvě úrovně ochrany a rozvoje hodnot území. Jednak je to samotná náves, označená jako „hodnota B, plocha zásadního významu z hlediska architektury a urbanismu“, a dále bezprostřední okolí návsi označené jako „hodnota A, území zásadního významu pro charakter města – kulturní hodnoty (architektonické, urbanistické)“. Území je popsáno jako „*prostor dokládající historický vznik původní samostatné obce, urbanisticky exponovaný, s původní zástavbou kolem návsi kolem vodoteče s dominantou sakrální stavby, zachovaná původní parcelace a půdorysná struktura zástavby*“. Obecně se v kapitole B k ochraně hodnot území uvádí, že „*veškeré děje, činnosti a zařízení musí zachovat kvalitu hodnot kulturních (urbanistických, architektonických) a přírodních, a nesmí zde být umístěny stavby, které by znehodnotily svým architektonickým ztvárněním, objemovými parametry, vzhledem, účinky provozu a použitými materiály hodnoty území, jejich prostředí a estetické působení v prostoru sídel a krajiny*“. Konkrétně ve vztahu k lokalitě „Louky – náves“ pak platí ještě následující specifická podmínka ochrany: „*Prostor nezastavovat novými objekty, v případě zástavby proluk po zaniklých objektech respektovat původní půdorysnou stopu směrem do návsi, jednotný architektonický charakter a měřítko zástavby, její prostorové uspořádání.*“
45. Druhý regulativ, o jehož aplikaci se v dané věci jedná, je obecný. Platí pro celé území města a zní: „*Není přípustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách (na pozemcích) stávajících rodinných domů a vil, a na samostatných pozemcích mezi zahradami (pozemky) stávajících rodinných domů a vil, bez přímé dopravní obsluhy, tzn. bez těsně přiléhajících stávajících ploch veřejného prostranství nebo ploch pro dopravu, nebo veřejných prostranství*

a ploch pro dopravu, navržených územním plánem, územní studií nebo regulačním plánem.“
Pro úplnost můžeme dodat, že i v obecných regulativech se znovu připomíná povinnost „ve stabilizovaných plochách zohlednit výškovou hladinu, charakter a strukturu okolní zástavby“.

46. Jak už bylo řečeno, obě napadená závazná stanoviska hodnotí krajský soud ve vztahu k uvedeným regulativům jako přezkoumatelná. Ze str. 7-8 záporného stanoviska krajského úřadu lze vyčíst, že záměr shledal nepřipustným, jelikož jej hodnotil v souladu s projektovou dokumentací jako jediný objekt, který však svým celkovým objemem (velikostí, půdorysem, mírou využití pozemku) neodpovídá podmínkám ochrany hodnot v dotčeném území (měřítko zástavby – obvyklá velikost, proporce stavebních objektů) a obecným podmínkám stanoveným pro využití území (charakter a struktura okolní zástavby). Navíc jde podle krajského úřadu ve skutečnosti o tři samostatné objekty, neboť všechny tři „části“ záměru nejsou vzájemně komunikačně propojeny a jsou přístupné samostatně. Proto záměr porušuje i další regulativy. Garáže jako zcela nová stavba porušují požadavek nezastavovat prostor ochrany kulturních, architektonických a urbanistických hodnot v okolí návsi novými objekty. Přestavba stodoly na bytový dům se pak dostává do rozporu s pravidlem, že je nepřipustná výstavba nových objektů pro bydlení v zahradách stávajících rodinných domů. Stanovisko krajského úřadu je sice vskutku poněkud argumentačně chudé (obzvláště vezmeme-li v úvahu jeho celkovou délku), nicméně důvody nesouhlasu se záměrem se z něj v základních obrysech vyčíst dají.
47. Potvrzující stanovisko ministerstva bylo již celé založeno na tom, že bez ohledu na název („přestavba rodinného domu s hospodářským objektem na bytový dům“) jde ve skutečnosti o výstavbu dvou samostatných bytových domů, jež mají být jen půdorysně propojeny třetí stavbou řadových garáží. Tento náhled ministerstvo odůvodnilo odlišnou funkcí garáže a tím, že nejde o společně sdílený prostor typu chodba, terasa, atrium. Jako nový objekt vyhodnotilo ministerstvo jak garáž, tak i zadní bytový dům (stodola se mění na objekt pro bydlení), ba dokonce i přední bytový dům (adaptací rodinného domu na dům s více byty se zvýší intenzita využití území). Jako nový objekt pro bydlení by přitom hodnotilo ministerstvo záměr i v případě, že by jej posuzovalo jako jediný celek. Proto je podle ministerstva záměr v rozporu se zvláštním regulativem (podmínkou ochrany hodnot), který zakazuje zastavovat prostor lokality „Louky – náves“ novými objekty. Zadní bytový dům navíc podle ministerstva porušuje i obecný regulativ (podmínku prostorového uspořádání) zakazující výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách, neboť je bez přímé dopravní obsluhy, tj. nepřiléhá těsně ke stávajícím či navrženým plochám veřejného prostranství nebo plochám pro dopravu. Vedle toho ministerstvo upozornilo, že novostavba šesti garáží může mít za následek intenzivní dopravní režim na pozemcích stavebníka a nelze tak vyloučit zvýšení hluku a znečištění z výfukových plynů. Nicméně tuto otázku nepřislouší hodnotit dotčenému orgánu územního plánování, ale stavebnímu úřadu.
48. Jako celek odůvodnění obou stanovisek dává smysl a je z něj možno vyrozumět, v čem se podle obou dotčených orgánů dostává záměr do rozporu s územním plánem města Zlína. Jde především o to, že nový objekt garáží (a podle ministerstva též dva nové objekty pro bydlení) mají být umístěny v území zásadního významu pro charakter města, kde je umísťování nových objektů zakázáno. A dále že objekt pro bydlení adaptovaný ze stávající stodoly má stát v zahradě rodinného domu, bez přímé dopravní obsluhy. Vedle toho poukazoval krajský úřad i na velký objem celého objektu a s tím spojenou vysokou míru plánovaného využití pozemku, což podle něj naruší charakter a strukturu okolní zástavby.

49. Potíž je ale v tom, že odůvodnění závěrů dotčených orgánů nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a pomíjí smysl a účel aplikovaných regulativů.
50. Pochybnosti vyvolává už hodnocení otázky, zda záměr žalobkyně tvoří ve skutečnosti tři samostatné stavby, nebo jde o stavbu jedinou. Co se týká odlišení samostatné stavby od pouhé přístavby, zákon zavádí jako rozlišující kritérium provozní propojení. Přístavbou je totiž změna stavby, „*kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou*“ [§ 2 odst. 5 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který byl účinný v době vydání napadeného rozhodnutí].
51. Judikatura za provozní propojení považuje v první řadě propojení komunikační, tj. otvor mezi původní stavbou a nově vzniklou částí, typicky dveře či okno (srov. žalobkyní odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011-97). Jsou-li části stavby jakýmkoli způsobem průchozí (dveřmi, chodbou, přístupem z jedné části stavby na plochu střechu druhé apod.), je nutno vycházet z toho, že provozní (funkční) propojení mezi nimi dáno je, a to bez ohledu na to, k jakému účelu ta která z nich slouží, např. může jít o garáž, prádelnu, dílnu či kotelnu jako přístavbu rodinného domu (srov. žalobkyní odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 72/2006-83).
52. Avšak podle odborné literatury – ačkoliv v praxi o tom nepanuje všeobecná shoda – mohou provozní propojení představovat i inženýrské sítě (např. vodovodní nebo kanalizační rozvody) provedené tak, aby přístavba mohla sloužit svému účelu, je-li to např. z provozních důvodů nezbytné (srov. MALÝ, S. [Zrušeno] *Stavební zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-11-26]. ASPI_ID KO183_2006CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X). I další odborná literatura potvrzuje, že za přístavbu lze považovat stav, kdy jsou stará a nová část stavby propojeny pouze prostřednictvím zdravotně technických instalací (vnitřní vodovod, kanalizace, rozvody plynu, ústředního vytápění, elektroinstalace). Jako typický příklad uvádí: „*Pokud by například měla být ke stávajícímu rodinnému domu přistavěna (bez provozního propojení stavebním otvorem) nová část obsahující bytovou jednotku, a tato by byla zásobována energiemi a teplem ze stávající stavby, de facto na ní závislá, pak lze zřejmě provoznímu propojení přisvědčit.*“ Navíc autorka uvažuje o jediné stavbě i v situaci, kdy jsou obě části propojeny jen hlavními konstrukcemi (společná střešní konstrukce včetně střešního pláště, obvodové zdivo) a tvoří z vnějšího pohledu jeden kompaktní celek (KÝVALOVÁ, Miroslava, SMÍŠEK, Jaroslav. § 2 [Základní pojmy]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 20.).
53. Už výchozí předpoklad obou dotčených orgánů, že totiž záměr žalobkyně tvoří tři samostatné stavby, podle krajského soudu neobstojí. Z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 72/2006-83 jasně vyplývá, že přístavba může plnit i zcela odlišnou funkci než stavba hlavní. Dotčené orgány se měly daleko spíše zaměřit na otázku, jakým způsobem jsou všechny tři části záměru propojeny a do jaké míry jsou na sobě funkčně závislé – tedy, zda při odstranění jedné části záměru by zbývající části byly schopné plnit i nadále svou funkci.
54. Krajskému soudu se věc jeví tak, že jde skutečně o stavbu jedinou. Především je tu nezpochybnitelné komunikační propojení (dveře) mezi částí C (stávající stodola) a částí B (garáže). Krajský soud ověřil ve spise, že k této úpravě projektu došlo již v lednu 2022 a že

takto upravený projekt byl přílohou žádosti o územní rozhodnutí podané dne 2. 2. 2022. Krajský úřad však tuto podstatnou úpravu projektu přehlédli, stejně jako ministerstvo. Již jen kvůli tomuto komunikačnímu propojení by bylo podle krajského soudu nutné hodnotit garáže jako přístavbu bytového domu na místě stávající stodoly. Vedle toho jsou tu ovšem i další okolnosti, které mohou vést k hodnocení záměru jako jediné stavby tak, jak je deklarován stavebníky. Za nejdůležitější považuje krajský soud dva prvky. Za první, část B (řadová garáž) nemá podle toho, co žalobkyně uvádí v žalobě, vlastní štítové zdi, takže bez opory sousedních objektů by zřejmě nebyla schopná samostatné existence. A za druhé, veškeré kotle pro vytápění všech tří objektů mají být umístěny v části A (rodinný dům), takže při jejím odstranění by ani část C (stávající stodola) nebyla jako objekt pro bydlení v zimě využitelná.

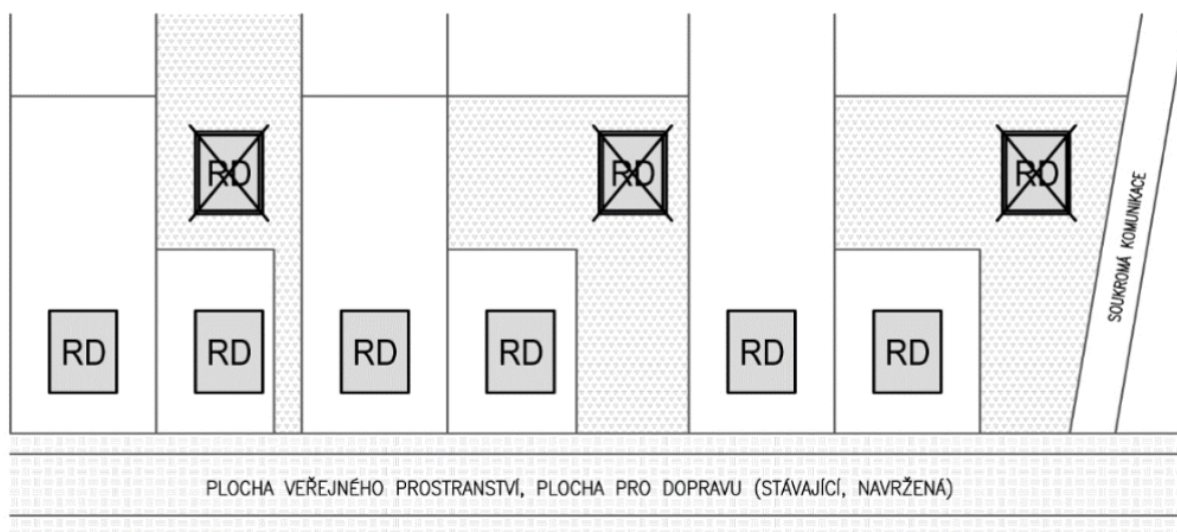
55. Jen pro úplnost krajský soud upozorňuje, že z úřední činnosti je mu známo, že Ministerstvo pro místní rozvoj postupuje při posuzování otázky, zda jde o přístavbu či samostatnou stavbu, poněkud nekonzistentně. Ve svém závazném stanovisku v nynější věci uvedlo, že ani dveře vedoucí z části B do částí A a C by na posouzení záměru jako tří samostatných staveb nic nezměnily. Přitom ale v minulosti posoudilo obdobnou situaci odlišně – šlo o dva relativně samostatné objekty pro bydlení se dvěma oddělenými bytovými jednotkami propojené komunikačně pouze podlouhlým atriem (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2025, čj. 30 A 36/2024-239, body 67-71, 81).
56. Hlavní problém obou závazných stanovisek ale spočívá v tom, že se oba orgány územního plánování zaměřily převážně na formální hodnocení záměru. Domnívaly se zjevně, že odlišení nové stavby od pouhé přístavby je pro posouzení souladu záměru s požadavky územního plánu klíčové (byť oba jedním dechem dodávají, že záměr by neobstál, ani kdyby jej posoudily jako jedinou stavbu). Není tomu tak. Územní plán města Zlína sice hovoří ve zvláštním regulativu o „nových objektech“ a v obecném regulativu o „nových objektech pro bydlení“, to ale neznamená, že by se nutně muselo jednat o samostatné stavby. Ve skutečnosti je mnohem podstatnější ptát se, jaký je účel a smysl toho kterého územně plánovacího regulativu, jakým negativním důsledkům v území má zabránit a na základě toho pak vyložit jeho text a nalézt jeho skutečný normativní obsah – je to podobné jako při výkladu právního předpisu, kde také nelze odlížit od jeho účelu a smyslu [srov. za všechny např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)].
57. Krajský soud to bude pro názornost demonstrovat na příkladu regulativu sloužícího k ochraně hodnot v území „Louky – náves“, který požaduje „*prostor nezastavovat novými objekty*“. Krajský soud již dříve zamítl incidenční návrh navrhovatelky na zrušení tohoto regulativu (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2024, č. j. 64 A 1/2024-92). Soud dospěl mj. k závěru, že regulativ sleduje legitimní cíl, neboť „*sám o sobě nezapovídá např. přestavby stávajících objektů za účelem jejich nového využití při zachování jejich umístění a hmotových rozměrů. Zakazuje pouze umístování staveb zcela nových a při dostavbách požaduje zachovat půdorys původní stavby směrem do návsi, a dále měřítko, charakter a prostorové uspořádání stávající zástavby.*“ Ptáme-li se tedy, jaké hodnoty onen regulativ chrání, jde nepochybně o zachovanou původní parcelaci a půdorysnou strukturu zástavby, a dále o měřítko, charakter a prostorové uspořádání stávající zástavby. Adaptace stodoly na nový způsob využití (bydlení) při zachování jejího tvaru a hmotových rozměrů se s tímto regulativem nemůže dost dobře dostat do rozporu. V tom se Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém stanovisku mylí.

58. Ještě důležitější však je uvědomit si, že pojem „nový objekt“ nelze ztotožnit s pojmem „samostatná stavba“. Ano, jestliže územní plán zapovídá zastavovat prostor lokality Louky – náves novými objekty, mohlo by se na první pohled zdát, že jakákoliv nová stavba je zde nepřípustná, zatímco nástaveb a přístaveb se regulativ vůbec netýká. To by ale byl nesprávný úhel pohledu. Pokud bychom předmětný regulativ vykládali takto formalisticky, ochranu výše uvedených hodnot bychom nezajistili. Jestliže by se například žalobkyně rozhodla zbourat současnou existující stolařskou dílnu a na jejím místě vystavět samostatný objekt garáže, který by byl hmotově menší než původní dílna, pak při čistě textualistickém výkladu územního plánu by byl takový záměr nepřípustný. Šlo by totiž o „nový objekt“. Přitom správnější by ale bylo ptát se, zda se výstavba nového, menšího objektu na místě dřívější přístavby skutečně dostává do rozporu s účelem a smyslem tohoto regulativu. Záleželo by tedy zejména na tom, jak by navržený objekt zapadal do stávající struktury zástavby a zda by ji nenarušoval například svým ztvárněním. Pokud by tomu ale tak nebylo, nevidí soud žádný důvod, proč by nebylo možno do území vpustit tuto, formálně zbrusu novou, stavbu.
59. Totéž ovšem platí i opačně. Žalobkyně nemá vyhráno jen proto, že soud řadovou garáž hodnotí jako přístavbu stávajících objektů. Stále jde o přístavbu umístěnou v místě, kde dosud žádný stavební objekt nestál a v tomto smyslu může být chápána jako „nový objekt“. Není tedy vyloučeno, že i pouhá přístavba se dostane do rozporu s účelem a smyslem regulativu, jenž zapovídá zastavovat prostor novými objekty. Stále ale platí, že by bylo na místě především hodnotit, jak tento objekt zapadá do stávající dochované struktury zástavby a zda ji například i přes své umístění na dosud nezastavěném místě vhodným způsobem nedoplňuje.
60. O něco podobného se pokusil magistrát ve svém druhém kladném stanovisku. Tam popsal následující stav lokality: *„Historicky tvoří předmětnou náves tzv. lánová zástavba, která je tvořena stejnorodou uliční řadovou zástavbou, doplněnou uvnitř rameny s půdorysy tvaru písmene L, obklopujícími vnitřní dvorany vždy podél hranice se sousedním stavebním pozemkem. Tato ramena byla historicky tvořena především doplňkovými hospodářskými objekty, které však byly v průběhu doby upravovány na současné požadavky (doplňkové stavby k bydlení, drobné provozy, bydlení apod.). Tento stavební soubor byl ve směru vně od jádra zástavby většinou zakončen objektem stodoly, zpravidla napříč pozemkem umístěným, za kterým se již nacházely zahrady (tzv. humna). Hlavní objekty podél uličního prostoru, stejně jako stodoly, byly zpravidla zastřešeny sedlovými střechami, doplňkové objemy staveb podél sousedských hranic pak bývají nižší se střechami sedlovými, případně i pultovými skloněnými do dvora.“* Ve vztahu k tomu vyhodnotil magistrát záměr takto: *„Navržený stavební soubor tvoří funkčně obytný komplex, který se ve své urbanistické formě snaží maximálně parafrázovat výše uvedené principy zastavění, když jeho část A zůstává půdorysně i výškově zachovaná podle původního rodinného domu. Členění fasády, sedlová střecha orientovaná rovnoběžně s uliční fasádou, umístění a rozměry oken obytných místností v 1. NP zůstávají původní, nemění se. Výška hřebene je původní vzhledem k okolní zástavbě (sousední rodinné domy). Jižní křídlo části A a celá část B představuje někdejší přízemní hospodářské křídlo, přimknuté k hranici se sousedním pozemkem. Část C pak svým umístěním, orientací i hmotou navazuje na typické stavby stodol, které dnes nejsou v daném území hospodářsky nezbytné.“*
61. Podobná úvaha, která by konkrétně popisovala lokalitu a její dochované urbanistické a architektonické hodnoty, a následně hodnotila vliv záměru na ně, v přezkoumávaných stanoviscích nadřízených orgánů územního plánování zatím zcela chybí. Krajský úřad

a ministerstvo se po smyslu a účelu aplikovaného regulativu neptaly, tím méně jej mohly brát v úvahu. Nijak se nevyslovily k vizualizacím, které žalobkyně předložila (z nichž jednu soud reprodukoval výše). Ty příliš nenasvědčují tomu, že realizací záměru nedojde k nějakému podstatnému narušení dochované struktury zástavby. Vypadá to spíše, že záměr se stávající struktury zástavby vcelku drží a pouze ji odpovídajícím způsobem doplňuje, neboť přístavba garáží v podstatě jen propojuje již existující ramena či boční křídla rodinného domu a stodoly. Z laického pohledu se zkrátka a dobře zdá, že umístěním přízemních garáží relativně malých hmotových rozměrů by se z hlediska vzhledu lokality „zase tak moc nestalo“.

62. Pokud by chtěly orgány územního plánování obhájit svůj odlišný odborný urbanistický názor na věc, musely by skutečně svůj postoj vysvětlit mnohem lépe, než jak učinily doposud. Nelze než souhlasit se žalobkyní, že kvalitě obou záporných stanovisek by prospělo, kdyby se argumentačně vypořádala s výše citovaným druhým kladným stanoviskem magistrátu, byť měly nadřízené orgány za to, že musí být z procesních důvodů zrušeno. Z hlediska posouzení charakteru zástavby a dopadu záměru na ni je totiž stanovisko magistrátu mnohem konkrétnější a srozumitelněji vyargumentované. Pokud například krajský úřad a ministerstvo nesouhlasí s východiskem magistrátu, že dochovaná historická struktura zástavby je charakteristická právě rodinnými domy orientovanými do návsi a hospodářskými budovami propojujícími podél hranice pozemku (dvora) tyto rodinné domy se stodolami, stojícími napříč pozemkem a oddělujícími dvůr od zahrady, měly by vysvětlit, jaká jiná struktura zástavby je tedy pro dané území typická a v čem se s ní záměr dostává do rozporu, resp. čím narušuje její hodnoty. Prozatím opravdu působí hodnocení obou dotčených orgánů naprosto obecně a nepřesvědčivě.
63. V podstatě totéž lze říci i o druhém regulativu, který na celém území města nepřipouští výstavbu nových objektů pro bydlení v zahradách (resp. na pozemcích) stávajících rodinných domů a vil bez přímé dopravní obsluhy. Také zde je nejprve potřeba se tázat po legitimním cíli, který tento regulativ sleduje, a na základě toho jej vykládat. Teprve účel a smysl regulace nám může objasnit, zda regulativ míří skutečně jen na výstavbu zcela nových objektů, nebo i na adaptaci těch stávajících, které dosud sloužily jinému účelu než bydlení. Stejně tak bychom podle účelu a smyslu regulativu měli posuzovat to, zda takový objekt nesmí být umístěn pouze v zahradě, nebo i na jiném pozemku, například ve dvoře stávajícího rodinného domu. Krajský soud nebude v tomto případě zabíhat do podrobností, neboť tento územně plánovací regulativ byl v mezidobí podstatně doplněn a dotčené orgány jej tedy budou v dalším řízení aplikovat již v upravené podobě. Krajský soud proto jen stručně připomene, jaký byl dosavadní vývoj ohledně tohoto regulativu a co k jeho aplikaci v obecné rovině již vyslovil. Krajský soud totiž posuzoval celkem tři různé návrhy žalobkyně na jeho zrušení.

64. Podstatné pro další úvahy je, že k textu regulativu, který v nynějším případě aplikovaly dotčené orgány a který je citován výše v bodě 45 tohoto rozsudku, doplnil odpůrce změnou územního plánu obrazové schéma, které vypadá takto:



65. V prvním soudním sporu krajský soud zrušil vložené obrazové schéma, protože odpůrce je při přijímání změny č. 3A a 3B územního plánu, účinné od 3. 1. 2020, prezentoval pouze jako vysvětlující, ale ve skutečnosti jím dosah textového regulativu značně rozšířil (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2021, č. j. 64 A 9/2020-42). Zatímco původní textový regulativ podle soudu zakazoval pouze „umísťovat stavby na pozemcích, jež nebrání s žádným (stávajícím či plánovaným) veřejným prostranstvím či dopravní plochou“, grafické schéma jej podstatně modifikovalo, resp. doplnilo, neboť „za nevyhovující má být po jeho přijetí nově považováno i dopravní napojení vedoucí po vlastním pozemku stavebníka, což z dosavadního textového regulativu vůbec nevyplývalo“. Protože ohledně této „zastřené“ změny nemohla proběhnout řádná veřejná debata, krajský soud grafické schéma zrušil, s účinností od 31. 3. 2021.
66. Odpůrce na zrušující rozsudek reagoval tím, že předmětné obrazové schéma vložil do svého územního plánu znovu, změnou č. 4B, s účinností od 24. 2. 2024. Tentokrát ovšem s výslovným uvedením, že grafické schéma dosavadní textový regulativ nejen vyjadřuje, vysvětluje a zpřesňuje, ale že jeho požadavky i rozšiřuje. Odůvodnění schématu konkrétně vypadalo takto (včetně uvedených zvýraznění):
67. „Do podmínek stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu ploch je doplněno schéma, jež přibližuje požadavek na neumisťování zástavby v zahradách. [...]“
- Tímto požadavkem je vyjádřena základní urbanistická ‚ulicetvorná‘ koncepce struktury zástavby a sice:*
1. Uliční veřejný prostor je vymezen uličními čarami.
 2. K uličním čarám jsou dále vymezeny ve stanovené vzdálenosti čáry stavební.
 3. Ke stavebním čarám jsou přisazovány čelní fasády (hlavní hmoty) přilehlých domů tak, že tvoří ideálně přímku.

4. Umístování dalších „hlavních“ objektů, mimo tuto stavební čáru je nepřípustné („neulicetvorné“).

Doplňené schéma vyjadřuje, vysvětluje, zpřesňuje a rozšiřuje tento požadavek. Rozšíření spočívá v tom, že není podstatné, jak jsou předmětné pozemky, na které se záměr umísťuje, rozděleny nebo sceleny. Rozhodující je, jak je záměr umísťován do stávající struktury zástavby a to především vzhledem k uličnímu veřejnému prostranství a stávajícím stavebním čarám.

POZN.: Stávající stavební čára může být v konkrétních případech (v konkrétní vytvořené struktuře) určena jako interval mezi maximální a minimální vzdáleností od uliční čáry.

Výše uvedené je požadováno zejména s ohledem na zachování struktury, harmonie a hierarchie zástavby v místech, kde je takto patrná a popsateľná – např. ulicová zástavba (viz schéma). Uchování vhodné urbanistické struktury ovlivňuje vnímání, kultivovanost a přívětivost prostředí, zvyšuje jeho atraktivitu. Tímto doplněním odůvodnění se dále eliminuje výklad definice v tom smyslu, že jde jen o vztah pozemků v zahradách k veřejnému prostranství - tj. že i ty nakonec mají přiléhající části k veřejnému prostranství dle schématu. Doplněním je řečeno, že jde primárně o STRUKTURU zástavby, jež je definována primárně vztahem hlavní zástavby (nikoli samotných pozemků) k veřejnému prostranství (ulici), případně k dalším plochám (zahrady), bez ohledu na parcelaci.“

68. Žalobkyně vložení grafického schématu napadla znovu návrhem na jeho zrušení, ale tentokrát neuspěla (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2025, č. j. 64 A 2/2025-160). Krajský soud dospěl k závěru, že změna proběhla tentokrát transparentně a veřejnou diskuzi umožňovala. V rozsudku reagoval mezi jiným také na námitku navrhovatelky, že výsledná kombinace textového a obrazového regulativu je nesrozumitelná a neaplikovatelná. Uvedl, že oba regulativy „jsou úzce provázány a mají se vykládat a aplikovat ve vzájemné souvislosti. Například obrazové schéma označuje jako nepřípustné jen stavby označené jako „RD“, ale v kombinaci s textovým regulativem lze dovodit, že jeho záběr má být širší – týká se všech staveb pro bydlení, tedy i domů bytových. ... Obdobně bude třeba řešit i otázku, zda nepřípustné objekty v zahradách představují jen zcela nové stavby pro bydlení, nebo zda schéma zapovídá i rekonstrukce či adaptace stávajících objektů. Z obrázku samotného to nevyplývá. Opět může pomoci náhled do textového regulativu, který výslovně hovoří o „výstavbě nových objektů pro bydlení“ (byť tak činí v souvislosti s objekty bez přímé dopravní služby) a tímto pohledem bude tedy zřejmě třeba nazírat i grafické schéma (byť to má za cíl omezit především umístování objektů „v druhé řadě“). ... Pomocnou roli při výkladu budou pak hrát i odůvodnění obou regulativů, a to zejména při hledání jejich účelu a smyslu, z něž pak vyplyne užší či širší výklad daného regulativu pro jednotlivé situace.“
69. Konečně, již výše zmíněným incidenčním návrhem se žalobkyni podařilo prolomit roční lhůtu pro přezkum územního plánu a pokusila se brojit proti textové části regulativu, která se v územním plánu nachází ve stávající podobě již od roku 2014. Soud návrhu nevyhověl, neboť shledal, že textový regulativ není nikterak excesivní ani nelogický. Soud k tomu poznamenal, že po doplnění grafického schématu „dává tato regulace ještě lepší smysl“ a že podle ní „výstavba nových objektů pro bydlení ve druhé linii (tedy v zadních traktech stávajících staveb) není vůbec přípustná, jestliže by tím měla být narušena již ustálená struktura uliční zástavby“. Odpůrce tím může sledovat i víc cílů – „kromě udržení jednotné urbanistické struktury a zajištění nekomplikovaného napojení všech staveb na dopravní a technickou infrastrukturu může chtít též zachovat v co největší míře pohodu bydlení a rekreační funkci zahrad“ (srov. výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 64 A 1/2024-92).

70. Ministerstvo pro místní rozvoj tento vývoj ve svém potvrzujícím stanovisku vůbec nereflektovalo. Přitom krajský úřad vydal své záporné stanovisko v lednu 2023, kdy (první) vložené obrazové schéma ještě platilo, zatímco ministerstvo rozhodovalo o potvrzení jeho stanoviska v říjnu 2023, kdy již bylo toto obrazové schéma zrušeno soudem (a ještě nebylo do územního plánu vloženo podruhé). Bez vloženého schématu mířil samotný textový regulativ pouze na zajištění dopravní obsluhy nově umisťovaných objektů pro bydlení. Ministerstvo nevysvětlilo, proč by dopravní spojení po vlastním pozemku stavebníků jakožto investorů nemohlo dopravní obsluhu části C (bytový dům na místě stávající stodoly) do budoucna zajistit, pokud by byl pozemek například převeden do spoluvlastnictví všech vlastníků bytů.
71. Teprve doplnění o grafické schéma by umožnilo činit úvahy další, směřující zejména k tomu, zda adaptace stodoly stojící ve dvoře stávajícího rodinného domu na objekt pro bydlení nenarušuje existující urbanistickou strukturu v ulici, případně pohodu bydlení a rekreační funkci zahrad sousedů. I zde by ale bylo potřeba stávající stav konkrétně popsat a vysvětlit, v čem by jej případně přestavba stodoly na bytový dům znehodnotila. Zejména by bylo potřeba vzít v úvahu, že ve dvoře domu na sousedním pozemku stojí již v tuto chvíli dům se dvěma byty, na který opakovaně upozorňuje žalobkyně.
72. Jako klíčový se tak nakonec může ukázat výše citovaný regulativ dopadající na veškeré lokality s ochranou urbanistických a architektonických hodnot území, který udává, že *„veškeré děje, činnosti a zařízení musí zachovat kvalitu hodnot kulturních (urbanistických, architektonických) a přírodních, a nesmí zde být umístěny stavby, které by znehodnotily svým architektonickým ztvárněním, objemovými parametry, vzhledem, účinky provozu a použitými materiály hodnoty území, jejich prostředí a estetické působení v prostoru sídel a krajiny“*. Ministerstvo v potvrzujícím stanovisku správně uvedlo, že posoudit, nakolik záměr zachovává, či naopak snižuje kvalitu prostředí v daném místě, přísluší obvykle stavebnímu úřadu. V nynějším případě ale územní plán tuto otázku prostřednictvím pojmu „účinky provozu“ do značné míry normuje a „vtahuje“ ji tak již do posouzení záměru dotčenými orgány územního plánování. Nejde přitom o nic nepřipustného, neboť podle přílohy 7 čl. I odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb. obsahuje textová část územního plánu mj. *„stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)“* (zvýraznění doplněno soudem).
73. Na záměr žalobkyně lze na jednu stranu nahlížet tak, že z hlediska architektonického se maximálně snaží respektovat stávající zástavbu. Nenavyšuje nijak podstatně hmotové rozměry stavby, a zároveň s novou přístavbou garáží, která poměrně organicky doplňuje stávající strukturu zástavby, hodlá odstranit přístavbu stolařské dílny, která do této struktury na první pohled naopak příliš nezapadá. Tvarově i vzhledově zachovává záměr charakter selského stavení a jeho hospodářského zázemí. Na druhou stranu však nelze nevidět snahu maximálně vytěžit potenciál stávající zástavby a umístit sedm bytů do prostoru, kde se dosud nacházel pouze jeden rodinný dům. Zda takto intenzivní využití pozemku svými účinky na okolí ještě zachovává kvalitu kulturních a přírodních hodnot dané lokality, jejich prostředí a estetické působení, je otázkou, které se měly všechny dotčené orgány bez výjimky věnovat mnohem hlouběji a dát na ni jasnou odpověď.

VI. Závěr

74. Soud na závěr shrnuje, že napadené rozhodnutí vyhodnotil jako nezákonné proto, že vycházelo z nezákonných závazných stanovisek dotčených orgánů územního plánování – Krajského úřadu Zlínského kraje a Ministerstva pro místní rozvoj. Závazná stanoviska byla nezákonná v první řadě z procesních důvodů. Krajský úřad zrušil kladné závazné stanovisko Magistrátu města Zlína ve zkráceném přezkumném řízení, aniž by pro to byly splněny podmínky. Zejména nebyla dodržena lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Závazná stanoviska by ale neobstála ani po obsahové stránce, neboť při aplikaci regulativů územního plánu nevycházela z jeho účelu a smyslu a posoudila záměr žalobkyně příliš formalisticky a bez přesvědčivého odůvodnění svých závěrů.
75. Krajský soud přistoupil k tomu, že spolu se zrušením napadeného rozhodnutí zrušil též rozhodnutí prvního stupně. K takovémuto kroku může soud přistoupit i bez návrhu ze strany žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 - 70). Jde o postup spíše výjimečný, odůvodněný zpravidla tím, že prvostupňové rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno nebo že odvolací orgán by beztak nemohl jeho vady sám napravit (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS, str. 4). V nynějším případě vedlo soud ke zrušení obou rozhodnutí to, že nejen žalovaný, ale i prvostupňový stavební úřad vycházeli při posouzení záměru z negativních závazných stanovisek nadřízených orgánů územního plánování a sami tedy z hlediska stavebních předpisů záměr dosud vůbec neposuzovali. K těmto nezákonným stanoviskům nadále nelze přihlížet. Zároveň prohlášením závazného stanoviska Krajského úřadu Zlínského kraje, vydaného v přezkumném řízení, za nezákonné, fakticky znovu „obživo“ původní (druhé) kladné stanovisko Magistrátu města Zlína. Primárně z něj tedy bude muset prvostupňový stavební úřad nyní vycházet, byť si samozřejmě může vyžádat jeho doplnění o aktuální posouzení souladu záměru s nyní účinnou verzí územního plánu města Zlína.
76. Ze všech těchto důvodů se jeví vhodnější vrácení věci na první stupeň stavebního řízení. Soud nicméně i přes zrušení prvostupňového rozhodnutí vrací věc k dalšímu řízení zpět žalovanému, neboť § 78 odst. 4 s. ř. s. mu jiný postup neumožňuje. Na žalovaném tak bude, aby postoupil spis prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení.

VII. Náklady řízení

77. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem. Strana žalující náklady nevyčíslila, soud proto vyšel z obsahu soudního spisu. Zástupce strany žalující učinil celkem 3 úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu; tento úkon je třeba uhradit bez ohledu na to, že právní zástupce zastupoval účastníka již ve správním řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 As 21/2011 - 52, č. 2414/2011 Sb. NSS], a dvě písemná podání soudu ve věci samé, tj. podání žaloby a repliky k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024, odměna ve výši 3

100 Kč. Zástupci dále náleží náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon. Protože zmocněný advokát je plátcem DPH, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a to na 4 114 Kč za jeden úkon, celkem tedy za všechny úkony 12 342 Kč (3 x 4 114 Kč).

78. Výše nákladů právního zastoupení za celé řízení tudíž činí 12 342 Kč a výše soudních poplatků 3 000 Kč. Celkem má strana žalovaná uhradit straně žalující částku 15 342 Kč.
79. Obecná třídní lhůta pro splnění povinnosti uložené soudem (§ 160 odst. 1 o. s. ř.) by pro účely úhrady nákladů soudního řízení správního nebyla přiměřená. Jednak proto, že rozsudky správních soudů nabývají právní moci již okamžikem doručení (§ 54 odst. 5 s. ř. s.), a jednak proto, že podle zkušeností správních soudů mají správní orgány problém takto krátké lhůty dodržet s ohledem na své vnitřní administrativní členění a nutnost schválit odeslání peněz příslušným vedoucím zaměstnancem. Proto ji soud prodloužil na jeden měsíc.
80. O nákladech osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Nic takového se v tomto řízení nestalo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. 11. 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu