



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUD. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **MUDr. Z. K., MBA**, zast. Mgr. Janem Hraško, advokátem, se sídlem Revoluční 123/17, Liberec IV-Perštýn, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/20 Liberec 2, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: I) JARBE s.r.o., se sídlem Mrštíkova 399/2a, Liberec III, zast. Mgr. Janem Hraško, advokátem se sídlem Revoluční 123/17, Liberec IV-Perštýn, II) Statutární město Liberec, se sídlem Dr. E. Beneše 1/1, Liberec, III) CETIN a.s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, IV) J. H., V) K. H., VI) H. L., v řízení o kasační stížnosti žalobce a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 30. 10. 2025, č. j. 59 A 63/2024-66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce a osoby zúčastněné na řízení I) **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce a osoby zúčastněné na řízení I) **nepřiznává.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení II) - VI) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce společně s osobou zúčastněnou na řízení I) [dále též „žalobce“ a „stěžovatelé“] domáhají zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2025, č. j. KULK 80058/2024-OSŘ sp. zn. OÚPSŘ 97/2024-OSŘ. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Magistrátu města Liberec (dále „stavební úřad“), ze dne 20. 12. 2023, č. j. SURP/7130/264524/17-Ře, CJ MML 259701/23, kterým bylo rozhodnuto o umístění a povolení stavby: „Bytový dům, Liberec XXV-Vesec, Na S.“, na pozemcích parc. č. 322/2 a 323/1 v k. ú. Vesec u Liberce (dvojdům s 6 byty ve 3 nadzemních podlažích o půdorysných

rozměrech 22,55 m x 12,05 m, výšky 9,14 m, zastřešený plochou střechou), tak, že se žádost zamítá.

[2] Ze spisu vyplývá, že původní stavebník (společnost JARBE, s. r. o.) podal dne 19. 12. 2017 žádost o vydání společného územního rozhodnutí na umístění a stavbu 2 rodinných dvojdomů s odstupovou vzdáleností mezi sebou 6,60 m, každý o 2 bytech velikosti 4+1; řízení bylo stavebním úřadem zahájeno dne 28. 12. 2017; žádosti bylo rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 13. 4. 2018, č. j. SURR/7130/264524/17-Ře CJ MML 074152/18, vyhověno. K odvolání statutárního města Liberec bylo toto rozhodnutí zrušeno z důvodu, že navrhované dvojdomy nesplňovaly vzájemné odstupy mezi sebou.

[3] Stavební úřad vydal následně dne 11. 9. 2018 nové rozhodnutí (po předchozím udělení výjimky pro snížení odstupové vzdálenosti ze 7 na 6,6 m), kterým žádosti stavebníka opět vyhověl. K odvolání statutárního města Liberec a p. L. (vlastník sousedního pozemku) bylo rozhodnutí stavebního úřadu opět zrušeno, tentokrát mimo jiné z důvodu, že stavební úřad neposoudil stavbu ze všech hledisek dle § 90 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (soulad stavby s cíli a úkoly územního plánování, zejm. charakterem území a požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území); dalším důvodem zrušení byla neúplná dokumentace stavby.

[4] Stavební úřad následně dne 30. 4. 2019 vydal rozhodnutí č. j. SURR/7130/264524/17-Ře CJ MML 094855/19, kterým závěr stavebníka opět povolil. Proti tomuto rozhodnutí podalo odvolání statutární město Liberec i p. L.; odvolací orgán v rámci odvolacího řízení si vyžádal v rámci součinnosti od Úřadu územního plánování při Magistrátu města Liberec (ÚÚP MML) z hlediska zájmů, které tento úřad hájí od 1. 1. 2018, odborné vyjádření k navrhované stavbě z hlediska souladu navrhované stavby s platným územním plánem; dne 25. 9. 2019 vydal odvolací orgán rozhodnutí sp. zn. OÚPSŘ 142/2019, č. j. KULK 65525/2019, kterým rozhodnutí stavebního úřadu zrušil z důvodu, že stavba není v souladu s § 90 písm. a) a b) stavebního zákona, protože byla navržena v rozporu s odst. 1 regulativu č. 3.3.4. závazné části platného územního plánu města Liberec, neboť záměr nesplňuje hlavní smysl ploch bydlení čistého, ve kterých má být zachováno bydlení s příslušejícími zahradami s převažující funkcí rekreační; stavba je dále v rozporu s regulativem 4.3.6 odst. d) územního plánu, neboť velikostí své hmoty nerespektuje okolní zástavbu, dále byl konstatován rozpor s regulativem 3.3.4. odst. 3 územního plánu, neboť navrhovaná stavba 2 rodinných dvojdomů s plochými střechami není přizpůsobena charakteru střech hlavních v dané lokalitě; dále - mimo jiné, stavba není v souladu s § 25 odst. 1 a § 20 odst. 1 a 4 vyhl. č. 501/2006 Sb., neboť stavbou došlo ke zhoršení kvality prostředí.

[5] Stavebník dne 16. 12. 2019 předložil stavebnímu úřadu nově zpracovanou dokumentaci stavby, přičemž návrh stavby dvou rodinných dvojdomů změnil tak, že nepatrně zasáhl do polohy umístění jednotlivých domů (předsadil dům o 1 m), upustil od plochých střech a nahradil je pultovými, upustil od balkonu ve 2. NP domů (k tomu změnil okenní otvory a nově přidal okenní otvory v obvodových stěnách mezi navrhovanými dvojdomy), zmenšil plochu zpevněných pojezdových ploch a upustil od oplocení mezi dvojdomy. Stavební úřad vydal následně dne 25. 2. 2020 rozhodnutí č. j. SURR/7130/264524/17-Ře, CJ MML 045632/20, kterým záměr stavebníka opět

pokračování

povolil. Proti rozhodnutí podalo odvolání statutární město Liberec a p. L., s tím, že umístěním stavby dojde k nadměrnému zatížení pozemku zástavbou, narušení urbanistických hodnot, pohody bydlení a sociálního pilíře v lokalitě; k odvolání se souhlasně vyjádřili další účastníci řízení p. H. a p. H. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo zrušeno rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 7. 9. 2020, sp. zn. OÚPSŘ 131/2020 OSŘ, č. j. KULK 58785/2020, neboť byť byly odstraněny některé dřívější vady (nahrazení plochých střech, oprava některých technických údajů), ani pozměněný návrh nebyl v souladu s odst. 1 regulativu 3. 3. 4. a odst. 3 závazné části územního plánu.

[6] V rámci nového projednání stavebník písemností ze dne 31. 5. 2021 upravil stavbu zásadním způsobem, a to tak, že místo dvou rodinných dvojdomů je řešen jen jeden dvojdom; přiložil novou dokumentaci stavby, ze které vyplývá, že namísto 2 dvoupodlažních dvojdomů s pultovými střechami o 4 bytových jednotkách, půdorysných rozměrů 2 x 13,45 m x 13,82m, výšky 6,6 m, nově navrhl jeden rodinný trojpodlažní dvojdom o celkem 6 bytových jednotkách půdorysných rozměrů 22,55 m x 12,08m, výšky 9,345 m, zastřešený plochou střechou (jedná se tak o zcela novou stavbu odlišných parametrů, kdy nejde o upuštění od jednoho ze dvou dvojdomů, ale o zcela jinou stavbu). Stavební úřad dal možnost účastníkům řízení uplatnit námitky a možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; námitky podalo statutární město Liberec a rovněž p. L., která namítla zhoršení kvality prostředí a pohody bydlení, neprůjezdnost silnice, opětovně zmínila vhodnost pozemku pouze pro rodinný dům; navrhovaná stavba je o 3 metry vyšší než původní návrh, což má za následek zastínění jejího pozemku; dle Statutárního města Liberec ani změna návrhu nevyhovuje regulativům závazné části územního plánu. Dne 7. 12. 2021 vydal stavební úřad pod č. j. SURP/7130/264524/17-Ře CJ MML 253269/21, společné územní rozhodnutí, kterým záměr opět povolil. Odvolací orgán rozhodnutí stavebního úřadu zrušil, neboť dospěl k závěru, že bylo rozhodnuto o zcela jiné nové stavbě, než o kterou stavebník dne 19. 12. 2017 požádal, aniž by došlo k povolení změny obsahu žádosti; dále odvolací orgán konstatoval, že stavební úřad pochybil, když nezjistil, že stavebník chybně nazval stavbu rodinným dvojdomem [stavba nesplňovala kritéria pro rodinný dům stanovená v § 2 písm. a) odst. 2 vyhl. č. 501/2006 Sb., měla více než 2 nadzemní podlaží] namísto bytovým domem a nesprávně tak stavbu projednal v rámci řízení s účastníky řízení a dotčenými orgány (stavba bytového domu vyžadovala posuzování v jiných souvislostech, uplatňují se jiná ustanovení zákona a předpisy, stavba vyvolává jiné důsledky na své okolí než stavba rodinného domu).

[7] Dne 28. 4. 2023 byla stavebnímu úřadu oznámena změna stavebníka, jímž se nově stal MUDr. Z. K. (původní stavebník je nadále vlastníkem dotčených pozemků); současně bylo požádáno o povolení změny žádosti ze dne 19. 12. 2017 tak, že je nově žádáno o povolení o umístění a stavbu bytového domu (dvojdom se 6 byty ve 3 nadzemních podlažích s plochou střechou o půdorysných rozměrech 22,55m x 12,05m, výšky 9,14m); současně byla doložena projektová dokumentace; stavební úřad dne 17. 5. 2023 rozhodnutím č. j. SURR/7130/264524/17-Ře CJ MML 121373/23, změnu obsahu žádosti povolil. V řízení bylo dále pokračováno v rozsahu povolené změny.

[8] Dne 19. 7. 2023 stavební úřad obdržel námitky statutárního města Liberec, které jednak nesouhlasí s povolením změny (vč. toho, že změnové rozhodnutí neobdrželo), jednak nesouhlasí se stavbou bytového domu, neboť z hlediska urbanismu nekoresponduje

s charakterem okolní zástavby rodinných domů v dané lokalitě; bytový dům svým stavebním řešením a počtem bytových jednotek je totožný se 2 rodinnými domy, resp. dvojdomy, který je nevhodný, předimenzovaný a nadměrně zahušťující a zatěžující stávající zástavbu; daná lokalita je urbanisticky hotová (stabilizovaná) a je založena na principu rodinného bydlení v zeleni, tzn., že ke každému stávajícímu domu přísluší adekvátní zahrada, což vytváří hodnotové bydlení v lokalitě; podotklo, že od r. 2017 ve svých námitkách a odvoláních poukazuje na to, že umístění záměru krajním způsobem zhorší kvalitu prostředí a pohodu bydlení ve stávající zástavbě včetně sousedského soužití, k čemuž však stavební úřad nepřihlíží.

[9] Dne 2. 8. 2023 podali námitky proti změně stavby, resp. samotné stavbě, manželé H. (vlastníci sousední nemovitosti); dne 3. 8. 2023 uplatnila námitky p. L., která vyslovila nesouhlas se stavbou, poukázala na její neustálé změny, přičemž v konečném důsledku se nakonec jedná o stavbu o 3 m vyšší než byla původně zamýšlena, ze stavby rodinného domu je stavba bytového domu, u níž není nadto jasné, jak je včetně tepelných čerpadel vysoká, jaký je výsledek hlukové studie, stavba svojí plochou střechou nezapadá do stávající zástavby, je objemově dominantní; poukázala na to, že bytové domy jsou jen podél ulic v první řadě, kdežto uprostřed zástavby jsou jen rodinné domy, nově realizované rodinné domy jsou jen o jedné bytové jednotce. Dne 16. 10. 2023 statutární město Liberec v návaznosti na další dílčí změnu návrhu stavby uplatnilo námitky, v nichž poukázalo na negativní stanovisko ÚÚP MML (nedostatek parkovacích míst a nesplnění koeficientu zeleně 50%); k pozměněnému návrhu parkovacích míst upozornilo na nevhodnost řešení kolmého parkování, které neobsahuje vlečné křivky a není proto zřejmé, jak se bude zajíždět a vyjíždět z posledního parkovacího stání; dále namítlo, že nadále platí, že stavba je umísťována do druhé řady a vytváří tak čtvrtou řadu zástavby ve stabilizované ploše, což je v rozporu s prostorovou kompozicí regulačního bloku F.2.3.7 a tedy charakterem zástavby; prostorová kompozice se vyznačuje třemi řadami zástavby s tím, že prostřední řadu tvoří hmotově i výškově menší rodinné domy, než stavby rodinných a bytových domů podél ulic Na S. a Č., které jsou hmotově i výškově výraznější; zamýšlenou stavbou by tedy došlo k nepřiměřenému a nevhodnému zahuštění stávající zástavby; stavba je rovněž v rozporu s 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, protože je v rozporu s urbanistickou koncepcí stanovenou v územním plánu.

[10] Stavební úřad vydal dne 20. 12. 2023 pod č. j. SURR/7130/264524/17-Ře CJ MML 259701/23,, společné rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Proti tomuto rozhodnutí podala odvolání účastnice řízení p. L. K obsahu odvolání se připojil p. H.

[11] V odvolání vyjádřila jmenovaná nesouhlas s vydaným rozhodnutím, trvá na veškerých svých předchozích vyjádřeních, poukázala na to, že stavební řízení bylo zahájeno ohledně 2 rodinných domů, každý o 2 bytech velikosti 4+1; tehdy odbor životního prostředí ani kancelář architekta velikost stavby nepodpořily; poukázala na vytrvalou snahu stavebního úřadu stavbu prosadit, a to ještě ve větším rozsahu s většími negativními vlivy na původní zástavbu; poukázala na udržení kvalitního bydlení, o což by se měl snažit i stavební úřad. Poukázala na nevhodnost stavby, která neodpovídá architektonickému konceptu - pocitovému splynutí nové stavby se stávající strukturou staveb v okolí; namítla, že stavba svým tvarem a hmotou nezapadá do okolí, neřeší narušení soukromí, nárůst hluku, zastínění pozemku a stávajících výhledů, neřeší dopravní zatížení, ovlivní negativně pohodu bydlení;

pokračování

p. H. upozornil též na rovnou střechu stavby, na níž mají být tepelná čerpadla, která do zástavby nezapadá.

[12] Odvolací orgán dne 26. 6. 2024 v rámci součinnosti dle § 8 odst. 2 správního řádu požádal ÚÚP MML o odborné vyjádření ke stavbě z hlediska jejího souladu s platným územním plánem města Liberec a s cíli a úkoly územního plánování. K tomuto kroku přistoupil odvolací orgán z důvodu, že ÚÚP MML je odborně způsobilý tento soulad vyhodnocovat. Vzhledem k tomu, že žádost o společné rozhodnutí byla podána před 1. 1. 2018, tedy před novelou stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2018, podle níž ÚÚP MML dle § 96b stavebního zákona vydává ke stavbám závazná stanoviska, toto vyjádření bylo pouze podpůrným podkladem pro úvahu odvolacího orgánu o souladu navrhované stavby s platným územním plánem, resp. tímto podkladem si odvolací orgán ověřil a následně potvrdil s přihlédnutím k obsahu spisu a celé historii řízení své dosavadní úvahy a závěry.

[13] Z vyjádření ÚÚP MML vyplynulo, že pro pozemky dotčené umístěním zamýšlené stavby bylo stanoveno funkční využití bydlení všeobecné; z hlediska územního plánu se jedná o plochy stabilizované; tyto plochy se vymezují k zachování a respektování dosavadního funkčního využití a prostorového uspořádání ploch s rozdílným způsobem využití. Za zásadní deficit je považováno umístění záměru do druhé řady zástavby, v podstatě vytváří čtvrtou řadu zástavby ve stabilizované ploše, což je v rozporu s prostorovou kompozicí regulačního bloku, který se vyznačuje třemi řadami zástavby (prostřední řadu tvoří hmotově a výškově menší rodinné domy než stavby rodinných domů a bytových domů podél ulic Na S. a Č.). Záměr tak svým umístěním neodpovídá základním podmínkám prostorového uspořádání zástavby a dochází k nepřiměřenému a nevhodnému zahuštění zástavby; je v rozporu s charakterem stávající zástavby dle regulativu F.2.3.7. Záměr byl posouzen rovněž z hlediska § 18 a § 19 stavebního zákona (soulad záměru se stávajícím charakterem území, zda vyhovuje stávajícím podmínkám v území, zda s ním nejsou spojeny problémy a rizika s ohledem na veřejné zdraví a životní prostředí a jaký vliv má na veřejnou infrastrukturu); byl vyhodnocen jako necitlivý zásah do území se závěrem, že je v rozporu s § 19 odst. 1 písm. b), d) a e) stavebního zákona, jakož i § 18 odst. 3 a 4 stavebního zákona. Celkově byl tedy záměr posouzen z hlediska rozporu s územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování jako nepřipustný.

[14] Na základě nesouhlasného vyjádření zástupce stavebníka (žalobce) se stanoviskem ÚÚP MML odvolací orgán požádal nadřízený orgán ÚÚP Krajského úřadu Libereckého kraje (ÚÚP KÚLK) o vyjádření k zaslanému posouzení; z něj rovněž vyplynulo shodně, že záměr není v souladu s územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování (vyjádření ze dne 16. 10. 2024).

[15] Dne 22. 10. 2024 seznámil odvolací orgán účastníky řízení a dotčené orgány se všemi novými podklady shromážděnými v průběhu odvolacího řízení a v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu jim dal možnost vyjádřit se k nim před vydáním rozhodnutí. Zástupce stavebníka dne 31. 10. 2024 předložil nesouhlasné vyjádření k postupu odvolacího orgánu, který si vyžadoval stanovisko ÚÚP MML a ÚÚP KÚLK; označil je za zbytné podklady, protože věcnou stránku je povinen posoudit odvolací orgán sám z důvodu, že žádost byla podána před rokem 2018; vytkl odvolacímu orgánu, že se snaží vycházet z maxima odborných podkladů, nicméně vyjádření nejsou závazná; připomíná, že je třeba vycházet

rovněž ze stavebníkem předloženého souhlasu Rady architektů a z vyjádření stavebníka. Rovněž podotkl, že odvolatelka namítla jen velmi obecně, že má být umístěn příliš velký dům, přičemž vyjádření obou orgánů územního plánování opírají svůj nesouhlas o zcela jiné než v odvolání uplatněné argumenty. Opětovně zdůraznil, že jediným příslušným orgánem k posouzení souladu s územně plánovací dokumentací je stavební úřad.

[16] Odvolací orgán na podkladě § 89 odst.2 správního řádu přezkoumal soulad rozhodnutí stavebního úřadu s § 90 písm. a) a b) stavebního zákona (ve znění do 31. 12. 2017), a to vzhledem k tomu, že odvolací námitky směřují do problematiky územního plánování; zabýval se hodnocením stavebního úřadu ve spojitosti s obdrženími vyjádřeními ÚÚP MML a ÚÚP KÚLK, s vyjádřením stavebníka a ostatních podkladů ve spise, přičemž dospěl oproti stavebnímu úřadu k závěru, že záměr není v souladu s platným územním plánem (neodpovídá typu zástavby „s“ stanovenému regulačním kódem pro daný regulační blok) ani s cíli a úkoly územního plánování a charakterem stavbou dotčeného území (minimalistické ztvárnění bytového domu vytváří dojem stavby jako cizorodého prvku, ve smyslu jejího zakomponování do okolního prostředí). Odvolací orgán se neshodl ani s vyjádřením stavebníka ani se souhlasem vysloveným kanceláří architekta statutárního města Liberec vyjádřeným jednou větou (souhlasím), podepsaným v zastoupení p. V.

[17] Při posouzení odvolací orgán vycházel a vážil řadu skutečností, které v průběhu řízení nastaly; především podotkl, že ani původní podoba stavby 2 rodinných dvojdomů o 2 nadzemních podlažích nebyla v souladu s územním plánem, resp. s charakterem území; byla navržena v rozporu s odst. 1 regulativu č. 3.3.4. závazné části územního plánu; dále vycházel z faktu, že daná lokalita (regulační blok 988.BU.3.25.50s) nebyla v průběhu období od 19. 12. 2017, tedy od podání žádosti o společné povolení do současnosti měněna, stavebně dotčena a její charakter zůstal zachován (vyjma realizace jedné stavby rodinného domu v první řadě, nikoli uvnitř lokality; uvnitř regulačního bloku naopak nebyla povolena výstavba navrhovaného menšího rodinného domu na p. p. č. XA). Odvolací orgán rovněž bral v potaz, že došlo k zásadním změnám navrhované stavby (ze dvou solitérních rodinných dvojdomů o 2 NP a 4 bytech na jeden bytový dům o 3 NP a 6 bytech), přitom došlo k objemovému nárůstu hmoty stavby, přestože již původnímu návrhu bylo opakovaně vytýkáno, že nerespektuje okolní zástavbu pro nežádoucí velikost hmoty. Odvolací orgán bral v potaz rovněž to, že došlo v období od podání žádosti k vydání nového územního plánu účinného od 12. 3. 2022; ten sice nově připouští bytové domy, nicméně podoba lokality zůstala stejná a charakter území se nemění. Odvolací orgán připustil, že se záměrem by bylo možno souhlasit, pokud by nebyl umístován do vnitřní části regulačního bloku. Odvolací orgán rovněž vážil, že stavba byla navržena obdobně, jako byl navržen rodinný dům na pozemku p. č. XA, pro který bylo vydáno negativní stanovisko ÚÚP MML potvrzené nadřízeným orgánem dne 5. 3. 2019; pro nepovolení záměru bylo rovněž zásadní, že dojde k zahuštění zástavby. Záměr stěžovatele v stávající věci byl tedy posouzen a vyhodnocen shodně. Odvolací orgán podotkl, že daný regulační blok není chaoticky uspořádán a rozmístění stávajících domů má pravidelné uspořádání (s rezervou pro dostavbu bloku v 1. řadách, tedy podél ulic Česká a Na Srázu).

[18] Odvolací orgán dospěl k závěru, že navrhovaná stavba je rovněž v rozporu s § 90 písm. a) a b) stavebního zákona, nemůže tedy ani splňovat požadavky na zachování kvality prostředí. Vytkl stavebnímu úřadu, že neposoudil vůbec námitky stran zastínění pozemku

pokračování

odvolatelky, jakož i dalších sousedních pozemků vč. vlastního pozemku kolem stavby vyvolané navrhovanou stavbou, a to v souladu s ČSN 73 4301 – obytné budovy, která stanoví požadavky na proslunění nejen oken obytných místností, ale také pozemků užívaných k rekreaci.; stavební úřad si v tomto směru ani nevyžádal doplnění dokumentace stavebníkem.

[19] Odvolací orgán na základě vyhodnocení odvolacích námitek, s přihlédnutím k vyjádření stavebníka a dalších účastníků řízení, jakož i dalších podkladů, které si pro účely rozhodnutí v rámci součinnosti obstaral, postupem dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu za použití § 92 odst. 2 stavebního zákona, § 51 odst. 3 ve spojení s § 1 odst. 2 správního řádu rozhodnutí stavebního úřadu změnil tak, že žádost o umístění a povolení stavby ze dne 19. 12. 2017 zamítl.

[20] V **žalobě** žalobce namítal překvapivost rozhodnutí, neboť žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí z nových důvodů, které nebyly předmětem podaného odvolání. Prvostupňové rozhodnutí bylo změněno mimo jiné proto, že žalovaný shledal zásadní nedostatky v technických náležitostech dokumentace; jedinou spornou otázkou vyplývající z odvolání i následných nových podkladů, tj. vyjádření orgánů územního plánování, byla přitom otázka souladu stavby s územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování. Žalobci nebylo umožněno vyjádřit se k novým důvodům, pro něž hodlá žalovaný ve věci rozhodnout odlišně od stavebního úřadu. Žalobce dále s odkazem na § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu zdůrazňoval, že žalovaný správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy vyžaduje-li to veřejný zájem; odvolací důvody přitom směřovaly pouze k velikosti povolovaného domu, žalovaný přesto přistoupil k rozsáhlému přezkoumání procesní historie a technických náležitostí projektové dokumentace, existencí veřejného zájmu se přitom vůbec nezabýval. Žalobce nesouhlasil s názorem, že měl podat novou žádost o společné povolení bytového domu; z obsahu správního spisu vyplývá, že v souladu s názorem žalovaného vyjádřeným v posledním zrušujícím rozhodnutím požádal dne 28. 4. 2023 o změnu obsahu řízení, jehož předmětem byl nadále bytový dům, stavební úřad rozhodnutím ze dne 17. 5. 2023 tuto změnu povolil. Žalobce rovněž odmítl argumentaci žalovaného týkající se technických chyb projektové dokumentace.

[21] Žalobce rovněž namítal extenzivní posouzení souladu stavby s územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování; posouzení souladu záměru s územním plánem je přitom v obou vyjádřeních orgánů územního plánování provedeno v nebývalé šířce a žalovaný pak víceméně doslova argumentaci těchto vyjádření přejímá; takto široké posouzení nad rámec odvolacích důvodů není opřeno o vyhodnocení možného dopadu do veřejných zájmů; dále se zabývá jednotlivými koeficienty obsaženými v územním plánu; tvrdí, že ve stávající struktuře zástavby posuzovaného bloku lze jen těžko hledat jakýkoliv kompoziční záměr, žalovaný městotvorné využití bloku interpretuje jako zachování *statutu quo* navzdory ohromné rezervě pro doplňování dalších objektů v bloku dané stanoveným koeficientem zastavěnosti atd. (další podrobné námitky stěžovatele týkající se zástavby, jakož i vhodnosti architektonického řešení, není třeba rekapitulovat, neboť kasační námitky do této oblasti vůbec nesměřují – pozn. NSS).

[22] **Krajský soud** některým námitkám stěžovatele přisvědčil, nicméně neshledal důvod, pro který by bylo nutno rozhodnutí žalovaného zrušit.

[23] Krajský soud především neshledal důvodnou námitku stran nepřípustnosti změny (překvapivosti) rozhodnutí v odvolacím řízení.

[24] Krajský soud konstatoval, že změnu prvostupňového rozhodnutí v odvolacím správním řízení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu připouští. Poukázal na judikaturu, která dospěla k závěru, že pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit; za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS). Takto žalovaný postupoval, neboť v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním rozhodnutí vyzval účastníky řízení k seznámení se s novými podklady rozhodnutí (vyjádřeními orgánů územního plánování). Zástupkyně žalobce v reakci na to dne 19. 8. 2024 a 23. 10. 2024 nahlížela do správního spisu a k obsahu nových podkladů založených ve správním spise se podrobně vyjadřovala. Rozhodnutí žalovaného (respektive změna prvostupňového rozhodnutí) nemohlo být pro žalobce překvapivé, protože odráželo obsah nově vydaných vyjádření orgánů územního plánování, s nimiž byla zástupkyně stěžovatele seznámena.

[25] Krajský soud v této souvislosti přisvědčil žalobci v tom, že za překvapivou lze považovat argumentaci žalovaného nedostatky projektové dokumentace; odvolání žádné námitky týkající se vad projektové dokumentace stavby neobsahovalo. Žalovaný tedy pochybil, pokud žalobci neumožnil argumentačně se vymezit vůči závěru o zásadních nedostacích v technických náležitostech projektové dokumentace. Krajský soud konstatoval, že pokud by nedostatky v technických náležitostech dokumentace byly jediným důvodem pro změnu prvostupňového rozhodnutí, bylo by na místě napadené rozhodnutí zrušit pro zásadní vadu procesního charakteru. Krajský soud konstatoval, že tak tomu však v posuzované věci nebylo, neboť k zamítnutí žádosti žalobce došlo primárně z důvodu rozporu umísťované stavby s územním plánem. Pochybení žalovaného tak nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí je pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na jeho zákonnost [viz § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Pokud vada řízení zcela jistě neovlivnila obsah napadeného rozhodnutí, jenž by byl stejný, i kdyby k vadě nedošlo, není dán žádný vztah mezi vadou řízení a zákonností napadeného rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016-39).

[26] Krajský soud dále ohledně vytýkané nepovolené změny žádosti stavebníka předeslal, že stavebník zvolil postup dle § 41 odst. 8 správního řádu zjevně v reakci na poslední zrušující rozhodnutí žalovaného v posuzované věci ze dne 25. 10. 2022, č. j. KULK 38027/2022-OSŘ, v němž žalovaný konstatoval, že je třeba, aby o povolení stavby bytového domu (*dvojdům se 6 byty ve 3 nadzemních podlažích o půdorysných rozměrech 22,55 m x 12,05 m, výšky 9,14 m, zastřešený plochou střechou*) požádal buď samostatnou žádostí, anebo aby postupoval dle § 41 odst. 8 správního řádu a požádal stavební úřad o povolení změny obsahu podání - původní žádosti ze dne 19. 12. 2017, již bylo žádáno o povolení stavby dvou rodinných domů, každý o dvou bytech. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 3. 7. 2008, č. j. 2 As 27/2008-57, č. 1883/2009 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že účelem § 41 odst. 8 správního řádu je zajistit, aby účastníci řízení zahájeného na žádost (odlišní od žadatele) věděli, co je předmětem tohoto řízení, a mohli v něm účinně hájit svá práva; v rozsudku ze dne 6. 5. 2015, č. j. 3 Azs 2/2014-30, Nejvyšší správní soud uvedl, že změnou obsahu podání ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu je především rozšíření předmětu žádosti či taková změna, která dosavadní obsah žádosti v podstatném rozsahu nahrazuje obsahem novým. Zatímco zúžení předmětu žádosti či její zpětvzetí je výlučným právem žadatele, o rozšíření žádosti je třeba požádat (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 199/2015-67, a ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 As 126/2014-59). Dle krajského soudu nelze z ničeho dovodit, že by po vydání rozhodnutí o povolení změny obsahu podání bylo třeba trvat na předložení změněné žádosti, která by tuto změnu reflektovala. Nepřisvědčil tedy žalovanému, pokud ze skutečnosti, že stavebnímu úřadu změněná žádost předložena nebyla, dovozoval, že stavební úřad rozhodl o stavbě bytového domu, o kterou nebylo požádáno. Ani tento nesprávný závěr žalovaného však dle krajského soudu nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. V posuzované věci není sporu o tom, co bylo předmětem řízení. Ostatně sám žalovaný postupoval v odvolacím řízení v intencích povolené změny, když požádal o vyjádření orgány územního plánování ke stavbě bytového domu (*dvojdům se 6 byty ve 3 nadzemních podlažích o půdorysných rozměrech 22,55 m x 12,05 m, výšky 9,14 m, zastřešený plochou střechou*).

[27] Krajský soud jako stěžejní otázku posuzoval, zda je správný závěr žalovaného o rozporu posuzované stavby s územním plánem. V tomto směru žalobním námitkám žalobce nepřisvědčil, naopak se zcela ztotožnil se závěrem žalovaného.

[28] Krajský soud vycházel z faktu, že stavební záměr je umísťován do stabilizovaného území. Stabilizované území, charakter stabilizovaného území či struktura stávající zástavby jsou neurčitými právními pojmy, protože nejsou právními předpisy ani územním plánem blíže definovány (Nejvyšší správní soud se k institutu neurčitých pojmů vyjádřil např. v rozsudku ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 78/2006-95, či ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS.). Výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav je v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS). Posouzení souladu záměru s charakterem území je však již věcí správního uvážení orgánu (a nikoli výkladem neurčitých právních pojmů), přičemž soudní přezkum správního uvážení nemá vést k tomu, že by soud nahrazoval správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci, respektive že by nahrazoval správní uvážení uvážením soudním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, č. 416/2002 Sb. NSS). Dle krajského soudu je proto namístě zdrženlivý přístup k otázce, zda je umísťovaná stavba v souladu s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby. To je otázka ryze odborná a jako taková spadá do úvahy správního orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 68/2022-52, či ze dne 10. 4. 2025, č. j. 1 As 116/2024-52). Úkolem soudu ve správním soudnictví je proto především ověřit, zda správní orgán nepřekročil meze své úvahy a zda k ní přdestřel dostatečné důvody. Těmto povinnostem dle krajského soudu žalovaný dostál, a proto ob stojí závěry, k nimž v napadeném rozhodnutí dospěl.

[29] V platném územním plánu je k pojmu „plochy stabilizované“ uvedeno pouze: „*Plochy stabilizované se vymezují k zachování a respektování dosavadního funkčního využití a prostorového uspořádání ploch s rozdílným způsobem využití, kterými jsou tvořeny.*“ Z citované části územního plánu vyplývá, že tyto plochy nejsou primárně určeny pro zásadní změny. Nová výstavba či změny využití budou v rámci této zóny posuzovány zejména v souvislosti s respektováním stávajícího charakteru (funkce i měřítka) území. Potřeba zohledňovat urbanistickou strukturu v rámci daného území plyne ostatně již ze samotné podstaty „stabilizovaného území“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, č. j. 3 As 247/2022-62, či ze dne 6. 3. 2023, č. j. 5 As 25/2021-174). Podle ustálené judikatury platí, že záměr musí zapadat do urbanistické struktury v okolí bezprostředním a navazujícím. V nyní posuzované věci žalovaný ve shodě s orgány územního plánování shledal, že z urbanistického hlediska je ve stavbou dotčené lokality nežádoucí zahušťovat stávající zástavbu další řadou zástavby. Žalobce usiluje o umístění stavby bytového domu mezi první a druhou řadu zástavby, resp. dovnitř regulačního bloku, v němž se stavby bytových domů ani stavby rodinných domů větších objemových měřítek nenacházejí.

[30] Krajský soud nepřisvědčil žalobci v námitce, že žalovaný ustrnul na porovnání záměru s okolními stavbami, aniž by dostatečně zohlednil splnění koeficientů prostorové regulace posuzovaného území. Dle krajského soudu žalovaný správně poukázal na to, že splnění konkrétních koeficientů stanovených územním plánem je nutnou, nikoliv však jedinou podmínkou, která musí být splněna, aby mohla být stavba povolena. Přípustnost konkrétního stavebního záměru musí stavební úřad (respektive dotčený orgán) vždy posoudit také ve srovnání se stávající zástavbou v lokalitě. Záměr je nezbytné hodnotit na základě skutkových okolností každé konkrétní věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, č. j. 3 As 247/2022-62, či ze dne 6. 3. 2023, č. j. 5 As 25/2021-174), což žalovaný učinil. Jeho zjištění podpořena stanovisky orgánů územního plánování vedla k důvodnému závěru, že stavba není v souladu s charakterem území a stávající urbanistickou strukturou. Závěr žalovaného, že navržený bytový dům o třech nadzemních podlažích s plochou střechou a půdorysných rozměrech 12,05 x 22,55 m, výšce 9,34 m a zastavěné ploše 271,73 m² by narušil místní poměry doplněním „meziřady“ do již ustálené zástavby, která se vyznačuje tím, že objemnější stavby jsou umístěny podél ulic a stavby rodinných domů menších rozměrů jsou umístěny dovnitř bloku, považoval krajský soud za dostatečně odůvodněný, racionální a logický; v podrobnostech odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a stanoviska orgánů územního plánování. Žalovaný i orgány územního plánování se zabývali podmínkami prostorového uspořádání posuzované lokality a uvedli též, proč záměr nedoplňuje stávající zástavbu. Vyslovené závěry jsou podloženy konkrétními zjištěními ohledně staveb umístěných v okolí záměru. Pokud jde o architektonické ztvárnění střechy, to bylo pouze dílčím důvodem zamítnutí žádosti; stěžejním důvodem byl rozpor navrženého umístění stavby s charakterem stávající zástavby.

[31] V **kasací stížnosti** stěžovatelé namítají důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.; tvrdí, že podstatou „překvapivosti“ rozhodnutí žalovaného byly důvody, pro které bylo rozhodnuto druhostupňovým orgánem opačně, s odkazem (mimo jiné) na údajný rozpor stavebního záměru stěžovatele s platným územním plánem obce.

pokračování

[32] Stěžovatelé opakovaně namítají, že jediným relevantním orgánem povoláním k posouzení souladu stavby s územním plánem obce, byl v době podání žádosti o vydání stavebního povolení obecný stavební úřad, tedy Magistrát města Liberec, odbor stavební úřad. Jeho názor byl a je takový, že stavba v souladu s platným územním plánem obce je. Přesto si žalovaný, pokud jde o vyřešení této otázky, vyžádal v odvolacím řízení stanovisko ÚÚP MML, který ovšem v této věci příslušný v době podání žádosti o povolení stavby nebyl. Zásadní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je rovněž to, že obec, tedy město Liberec, se prostřednictvím žádného ze svých odborů (odbor územního plánování nevyjímaje) proti prvostupňovému rozhodnutí o povolení stavby neodvolalo. Z pohledu žalobce nelze hodnotit takový postup jinak, než že s prvostupňovým rozhodnutím souhlasilo, neboť právě případné odvolání mělo být logickým a správným procesním postupem, jak případné námitky, týkající se tvrzeného nesouladu s územním plánem, měla obec v řízení uplatnit. Žalovaný přesto v průběhu odvolacího řízení přisvědčil dodatečně vyslovené námitce obce v této věci a odůvodnil tím zamítnutí žádosti žalobce. Žalovaný zvolil postup, kterým fakticky znemožnil se proti „názoru“ odboru územního plánování účinně bránit. Právě v tom, mimo jiné, stěžovatelé spatřují nezákonnost rozhodnutí žalovaného, resp. procesu jeho rozhodování, neboť tím bylo zasaženo do jejich práv způsobem, který lze napravit pouze a jedině zrušením napadeného rozhodnutí a jeho vrácením zpět žalovanému k novému projednání, respektujícímu jeho procesní postavení a procesní postavení obce, která, ač nebyla ze své vůle v postavení odvolatele, svým názorem zvrátila původně kladné rozhodnutí o povolení stavby. Tím zatížil žalovaný správní řízení vadou, která může být napravena opět toliko novým projednáním věci. Krajský soud ovšem uvedeným námitkám stěžovatele (žalobce), nevěnoval patřičnou pozornost, rozhodnutí žalovaného trpí vadou, pro kterou by mělo být zrušeno. Krajský soud se v napadeném rozhodnutí s uvedenými námitkami prakticky nevypořádal nijak.

[33] Stěžovatelé poukazují na to, že stanovisko ÚÚP MML (či jeho sdělení, vyžádané dodatečně žalovaným v odvolacím řízení) v této věci nebylo vydáno příslušným orgánem a nemohlo být relevantním podkladem pro posouzení souladu záměru s územním plánem. Žalovaný, který toto stanovisko považoval za určující pro své rozhodnutí, tím zatížil své rozhodnutí nezákonností, kterou bylo možno odstranit zrušovacím rozhodnutím krajského soudu ve správním soudnictví, což se nestalo.

[34] Žalovaný ve **vyjádření** uvedl, že stěžovatelé zpochybňují v kasační stížnosti pravomoc odvolacího správního orgánu změnit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a možnou vzájemnou součinnost v rámci veřejné správy; obojí je však výslovně umožněno správním řádem. Kasační stížnost je proto podle názoru žalovaného zjevně nedůvodná. V podrobnostech žalovaný odkazuje na své rozhodnutí a vyjádření k žalobě, které je součástí spisu krajského soudu.

[35] Osoby zúčastněné na řízení II) až VI) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[36] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných stěžovateli v kasační stížnosti, ověřil současně, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by byl povinen kasační soud přihlížet ex offio (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[37] Kasační stížnost není důvodná.

[38] Nejvyšší správní soud a priori konstatuje, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví; musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, nikoli námitkami opakovaně mířit k aktu správního orgánu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, sp. zn. 8 Afs 106/2006, či usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Stěžovatelé v převážné míře *de facto* vznášejí opakované námitky proti postupu žalovaného, které byly uplatněny ve stavebním řízení i v žalobě. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem nemůže být „*jakýmsi druhým pokusem ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážit o tomtéž*“ (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 1 Afs 44/2019-41).

[39] Žalovaný se námitkami, které stěžovatelé uplatňují, zabýval v odůvodnění napadeného rozhodnutí, jeho závěry poté podrobil přezkumu krajský soud, přičemž se s nimi v důvodech rozhodných pro učinění svých závěrů, které vedly k zamítnutí žaloby, ztotožnil. Stěžovatelé poté, co v kasační stížnosti přdestřeli své výhrady k postupu žalovaného, které uplatnili již v odvolání, konstatují, že krajský soud námitkám stěžovatele (žalobce), nevěnoval patřičnou pozornost, že rozhodnutí žalovaného trpí vadou, pro kterou by mělo být zrušeno, a že krajský soud se v napadeném rozhodnutí s uvedenými námitkami prakticky nevypořádal nijak. Takto vágně formulované námitky však nepředstavují dostatečně konkrétní oponenturu vůči rozsudku krajského soudu.

[40] Nezákonnost rozhodnutí žalovaného dovozují stěžovatelé z toho, že jediným relevantním důkazem svědčícím o případném souladu či rozporu stavby s územním plánem bylo stanovisko věcně nepřislušného ÚÚP MML. Proti věcnému posouzení krajského soudu, který se ke konkrétním žalobním námitkám, které se týkaly samotné stavby ve vztahu k územnímu plánu, podrobně vyjádřil, však žádné kasační námitky nesměřují.

[41] V kasační stížnosti namítají stěžovatelé jednak nezákonnost postupu žalovaného v tom, že změnil rozhodnutí stavebního úřadu, namísto toho, aby je zrušil a vrátil k novému projednání, a dále namítají, že rozhodnutí žalovaného bylo založeno na stanovisku věcně nepřislušného orgánu. Jinými slovy, tvrdí, že podklady pro rozhodnutí poskytl orgán, který nebyl (v té době) věcně příslušný k vydávání stanoviska, nicméně proti samotnému obsahu stanoviska *in concreto*, ale ani proti závěrům krajského soudu, ničeho v kasační stížnosti nenamítají.

[42] Nejvyšší správní soud předně nemůže přisvědčit názoru stěžovatele, že zásadní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je, že statutární město Liberec se prostřednictvím žádného ze svých odborů (odbor územního plánování nevyjímaje) proti prvostupňovému rozhodnutí o povolení stavby, neodvolalo. Tato skutečnost je nadto pro posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného zcela irelevantní. Již vůbec pak nelze presumovat, jak činí stěžovatel, že tím, že se proti prvostupňovému rozhodnutí o povolení stavby město neodvolalo, fakticky s rozhodnutím stavebního úřadu souhlasilo. Není ani pravdou, že by statutární město Liberec nevyužívalo možných procesních prostředků a řešilo svůj nesouhlas s umístěním stavby následně až skrze vydání odborných stanovisek.

pokračování

Jak vyplývá ze správního spisu a předchozí rekapitulace (viz výše), město naopak od počátku s umístěním a povolením stavby nesouhlasilo a aktivně kvalifikovaným způsobem hájilo svůj zájem – v dané lokalitě stavbu neumísťovat. Nelze ani souhlasit s tvrzením, že žalovaný zvolil postup, kterým fakticky znemožnil se proti „názoru“ ÚÚP účinně bránit; stěžovatelé nahlíželi do spisu a rovněž se k podkladům rozhodnutí, včetně názoru ÚÚP, měli možnost vyjádřit, což učinili (viz vyjádření zástupkyně stavebníka k podkladům rozhodnutí ze dne 30. 10. 2024).

[43] Stěžovatelům především nelze přisvědčit, že krajský soud neposoudil překvapivost rozhodnutí žalovaného v intencích žalobní námitky tak, jak ji žalobce v žalobě uplatnil. Nejvyšší správní soud podotýká, že v žalobě pod bodem I.: Procesní vada - „překvapivé rozhodnutí“ žalobce namítá, že odvolací orgán zrušil prvostupňové rozhodnutí ze zcela jiných důvodů, přičemž mu bylo upřeno právo na dvojinstančnost řízení (výtky technické dokumentace, které nikterak nesouvisely s odvolacími námitkami); těmto námitkám krajský soud přisvědčil, tudíž je posoudil. Překvapivost rozhodnutí spatřoval žalobce v žalobě rovněž v tom, že žalovaný změnil rozhodnutí stavebního úřadu (namísto, aby je zrušil a vrátil k dalšímu řízení). Rovněž k této otázce (přípustnost změny rozhodnutí v odvolacím řízení) se krajský soud podrobně vyjádřil. Pokud tedy nyní spatřují stěžovatelé překvapivost rozhodnutí v tom, že žalovaný vycházel ze stanoviska věcně nepřislušného orgánu, posouvají svoji argumentaci a námitky jinam. Nelze proto vyčítat krajskému soudu, že se explicitně nezabýval podrobně otázkou věcné příslušnosti. Nicméně v kontextu s vypořádáním vznesených žalobních námitek rozdělených do samostatných okruhů krajský soud neshledal žádné pochybnosti stran věcné příslušnosti žalovaného k vydání napadeného rozhodnutí, byť explicitně nekonstatoval, že poskytnutí stanoviska ÚÚP (dle žalobce věcně nepřislušného) v rámci součinnosti nemůže mít za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Jak již žalovaný vysvětlil v rozhodnutí o odvolání, ÚÚP MML je nepochybně odborně nadaným orgánem, který je schopen věc týkající se územního plánování posoudit, přičemž součinnost správních orgánů patří mezi základní zásady činnosti veřejné správy. K odůvodnění žalovaného, že si podklady vyžádal v rámci součinnosti a dle principu spolupráce orgánů veřejné moci, přičemž jde o podpůrné podklady pro rozhodování, nadto stěžovatel připustil, že toto vysvětlení by bylo možné v obecné rovině akceptovat, nicméně v kontextu celé historie a konkrétních okolností odvolání je třeba takový postup žalovaného hodnotit jako aktivistický a extenzivní. Stěžovatel tedy sám akceptuje vzájemnou součinnost, nicméně právě v jeho případě nebyla na místě; poukazuje na interní boj odborů chaoticky fungujícího MML apod. Nejvyšší správní soud neshledal pro tyto závěry žádné opodstatnění. Není zřejmé, co vlastně stěžovatelé tomuto postupu vyčítají. Nejvyšší správní soud jej naopak považuje za korektní; je zcela běžné, a v podstatě naopak žádoucí, aby k posouzení odborných otázek správní orgány k tomu způsobilé v rámci součinnosti spolupracovaly. Poznámka zástupkyně žalobce, že žalovaný si zbytečně obstarával velké množství podkladů pro své rozhodnutí, je zcela nemístná.

[44] Postup žalovaného představuje příklad vzájemné spolupráce ve smyslu § 8 odst. 2 správního řádu – vzájemné vztahy mezi správním orgánem, který vede správní řízení a dotčenými orgány. Tato zásada je ostatně promítnuta obdobně i do § 149 odst. 4 správního řádu, který upravuje odvolací řízení, jehož předmětem je rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem (směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si odvolací

orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal). V těchto intencích žalovaný postupoval, byť se nejednalo o závazné stanovisko, ale o nezávazné posouzení. V jeho postupu nelze shledat nic nezákonného.

[45] Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že ÚUP MML je orgánem, jemuž jsou známy skutečnosti stran hodnocení lokality i jinými stavebními záměry, je nepochybně odborně způsobilým (věcně příslušným) orgánem, který se k věci mohl vyjádřit. Na tom nemění nic ani to, že v projednávané věci nebylo v době podání žádosti o umístění a povolení stavby vyžadováno závazné stanovisko, přičemž soulad stavby s územním plánem měl posoudit stavební úřad. To však nebránilo tomu, aby v rámci odvolacího řízení žalovaný si vyžádal odborné posouzení k tomu, jak o souladu stavby s územním plánem stavební úřad usoudil. Vyjádření ÚUP MML bylo tedy podpůrným podkladem po odborné stránce pro správní úvahu žalovaného o souladu navrhované stavby s platným územním plánem.

[46] Právní úprava obsažená v § 96b stavebního zákona úzce souvisí se zásadní změnou, kterou novela stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb. vnesla do veřejného stavebního práva. Doposud umísťoval stavby a obdobné záměry vždy jen obecný stavební úřad, své závěry, pokud jde o posouzení souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, vyslovil v územním rozhodnutí. Po novele byla tato pravomoc dána všem stavebním úřadům, tedy i stavebním úřadům jiným a speciálním (viz § 13, § 15 a §16 stavebního zákona). Záměrem novely bylo posílit respekt vůči tomu, že území je jen jedno a umísťování staveb a jiných záměrů v něm musí být koordinováno. Proto měla tato právní úprava za cíl zajistit, aby jeden jasně vymezený subjekt (orgán územního plánování), až na výjimky v podobě některých vyjmenovaných (relativně méně důležitých) staveb a případy, kdy záměr nevyvolá změny v území, koordinoval využití území a zajistil naplňování dalších cílů a úkolů územního plánování a soulad s politikou územního rozvoje a s územně plánovacími dokumentacemi vydávanými na úrovni obcí a krajů. Cílem novely bylo mimo jiné též zajistit jednotnou právní formu působení orgánu územního plánování a přiznat této právní formě dostatečnou právní sílu, proto byla zvolena forma závazného stanoviska (zatímco dříve byla právní forma stanovisek úřadů územního plánování někdy nejasná, případně měla formu nezávazného vyjádření). Stavební úřady tudíž nyní budou muset respektovat obsah závazného stanoviska a rozhodnout v souladu s ním.

[47] Nejvyšší správní soud podotýká, že v žalobě žalobce podrobně polemizuje se závěry žalovaného stran samotného umístění a technických požadavků, v kasační stížnosti však žádné námitky či argumenty směřující k tomu, že umísťovaná stavba je, či není v souladu s územním plánem, neuvádí. Jinými slovy, stěžovatelé tvrdí, že věc fakticky posoudil někdo jiný (věcně nepřislušný), nicméně již to zásadní, totiž to, jak ji posoudil, a v čem bylo toto posouzení souladu stavby s územním plánem žalovaným, resp. krajským soudem nesprávné, již nenamítají.

[48] Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněnou ani námitku, že žalovaný odvolání posuzoval příliš extenzivně, nadbytečně vyžadoval stanovisko orgánu územního plánování k územnímu plánu za situace, kdy námitka odvolatelky směřovala pouze k tomu, že umísťovaný dům je příliš velký. Tak tomu však zjevně nebylo. Především, odvolatelka se

pokračování

neomezila pouze na holé tvrzení, že navrhovaná stavba je příliš velká, ale uvedla rovněž další námitky týkající se stavby, která do stávající zástavby nezapadá, vč. zastínění výhledu, hluku z tepelných čerpadel apod.

[49] Ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu ukládá odvolacímu orgánu nejen přezkoumat správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu odvolacích námitek, ale též zkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo s právními předpisy (zákonost), přičemž tu přezkoumává v plném rozsahu. Bylo tedy na místě, aby se žalovaný zabýval tím, zda stavební úřad v řízení postupoval v souladu s právními předpisy, resp., zda souladně s nimi vyhodnotil dle § 90 písm. a) a b) stavebního zákona soulad zamýšleného záměru (stavby bytového domu) s územněplánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.

[50] Ustanovení § 90 správního řádu odst. 1 vymezuje způsoby, jakými může odvolací správní orgán rozhodnout o odvolání, dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy („nezákonné“) nebo nesprávné. Umožňuje odvolacímu správnímu orgánu postupovat celkem třemi způsoby: a) může rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, b) může rozhodnutí zrušit a věc vrátit na první stupeň, nebo c) může napadené rozhodnutí změnit - a to i jen jeho odůvodnění. Změnu ovšem nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; stejně tak nelze změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Podle § 90 odst. 3 správního řádu nemůže odvolací orgán napadené rozhodnutí změnit ani v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podá též jiný účastník s odlišnými zájmy nebo si změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele vynutí jeho rozpor s právními předpisy či veřejným zájmem. Podle odborné literatury by dokonce mělo jít o řešení preferované. Jinými slovy, pokud je změna napadeného rozhodnutí z hlediska zákona přípustná, měl by ji odvolací správní orgán provést a neuchylovat se ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 449-462). Doktrína odůvodňuje tento náhled odkazem na apelační princip, na němž je odvolací řízení ve správním řádu založeno. Zrušení rozhodnutí by mělo představovat krajní prostředek, jen když nelze jinak, např. když rozhodnutí nelze přezkoumat pro jeho nesrozumitelnost, ze spisového materiálu jsou zřejmé takové nedostatky při zjišťování stavu věci, jež by vedly k rozsáhlému dokazování před odvolacím správním orgánem, prvostupňové řízení vedla podjatá oprávněná úřední osoba nebo když změně rozhodnutí brání zákonné důvody (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 502-512). Další důležitý argument pro upřednostnění změny napadeného rozhodnutí před jeho zrušením představuje zásada ekonomie řízení zakotvená v § 6 odst. 2 správního řádu, podle níž správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.

[51] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, uvedl: „Nejvyšší správní soud shrnuje, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady prvostupňového rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, a tím vzniklou nezákonnost či nesprávnost odstranit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu ekonomie řízení učinit. Za tímto

účelem je oprávněně provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněně zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než prvostupňový správní orgán. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mělo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé. Změna rozhodnutí nepřipadá v úvahu, pokud by připravila o možnost odvolání účastníka, kterému se v řízení ukládá povinnost, a mohla by mu tím způsobit újmu.“

[52] Nejvyšší správní soud shrnuje, že je třeba především vycházet ze skutečnosti, že odvolací správní řízení je založeno zásadně na apelační zásadě, při níž je oprávněně odvolací správní orgán, dojde-li k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je vadné, toto rozhodnutí svým rozhodnutím rovněž změnit. Z hlediska hospodárnosti řízení má přednost před vrácením věci správnímu orgánu prvního stupně náprava vad v řízení před odvolacím orgánem a změna rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodnutím o odvolání, je-li to možné. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu přitom zásadně vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání odvolacího rozhodnutí, nevyplývá-li ze zákona něco jiného. Současně je třeba respektovat zásadu dvouinstančnosti správního řízení. V rámci odvolacího správního řízení lze sice doplnit podklady pro rozhodnutí, před správním orgánem prvního stupně zjištěný skutkový stav posoudit jinak či věc po právní stránce posoudit odlišně, ovšem funkcí odvolacího řízení je přezkoumat v první řadě rozhodnutí a postupy správního orgánu prvního stupně, ne je zcela nahradit. Jeho rozhodnutí by nemělo být překvapivé, odvolací správní orgán by měl dát možnost, aby se účastníci k novým podkladům pro rozhodnutí ještě před vydáním odvolacího rozhodnutí vyjádřili.

[53] Ze spisu vyplývá, že stavební úřad posoudil záměr stavebníka, aniž by bral v potaz, že k dané stavbě bylo mimo jiné k žádosti stavebníka JARBE vydáno nesouhlasné stanovisko ÚÚP MML dne 7. 8. 2023, které je v rozporu s posouzením učiněným stavebním úřadem. Vzhledem k tomu žalovaný dne 26. 6. 2024 požádal ÚÚP MML coby odborně způsobilý orgán k posouzení přípustnosti stavby o vyjádření; na základě žádosti obdržel dne 12. 8. 2024 vyjádření, ve kterém je uvedeno, že stavba neodpovídá základním podmínkám prostorového uspořádání zástavby a došlo by k nepřiměřenému a nevhodnému zahuštění zástavby. S tímto vyjádřením se stavebník seznámil a vyslovil s tím nesouhlas v písemnosti ze dne 8. 9. 2024 (zpracované Mgr. J. F.). Na základě vysloveného nesouhlasu stavebníka požádal žalovaný dne 16. 9. 2024 o vyjádření, zda je stavba v daném území přípustná a zda stavební úřad stavbu správně posoudil. Dne 16. 10. 2024 ÚÚP KÚLK se vyjádřil s tím, že posoudil dokumentaci, provedl obhlídku na místě a dospěl k závěru, že stavební záměr není přípustný, byť není v rozporu se všemi regulativy územního plánu, nevyhovuje prostorovému uspořádání.

[54] Žalovaný při svém rozhodování vycházel z nově získaných podkladů pro rozhodnutí, resp. posoudil zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než stavební úřad. Účastníky řízení na tuto skutečnost upozornil a dal jim možnost k tomu se vyjádřit; to využili. Pokud tedy žalovaný za splnění výše uvedených podmínek přistoupil ke změně rozhodnutí stavebního úřadu, nelze mu ničeho vytknout. Takový postup byl přípustný a v daném případě rovněž na místě.

pokračování

[55] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatelů důvodnými. Krajský soud se přezkoumatelným způsobem vypořádal s veškerými žalobními námitkami, z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel a jak jej z hlediska zákona posoudil; nikterak nevybočil ze zákona ani z mezí relevantní judikatury, ze které vycházel. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[56] O nákladech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů do kasační stížnosti nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, proto jim právo na náhradu řízení nevzniklo (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2026

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu