



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobců: a) Ing. A. K., Ph.D.
b) P. K.
zastoupena žalobcem a) jako obecným zmocněncem
oba bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Smíchov, Praha 5

za účasti: 1) M. R.
bytem X
2) Ing. J. P.
bytem X
3) Ing. N. P.
bytem X

o **žalobě proti rozhodnutí** ze dne 31. 7. 2023, č. j. 067774/2023/KUSK, ve znění opravných rozhodnutí ze dne 17. 8. 2023, č. j. 107894/2023/KUSK, a ze dne 19. 9. 2023, č. j. 119802/2023/KUSK,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. R.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobci se společnou žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem (dále též „stavební úřad“) ze dne 16. 1. 2023, č. j. MULNL-OVŽP/110011/2022/Mud (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím na základě žádosti osob zúčastněných na řízení (dále společně jen „stavebníci“) podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 152/2023 Sb. (dále jen „stavební zákon“) schválil stavební záměr na stavbu „X“ na pozemcích parc. č. X1 a parc. č. X2 v katastrálním území a obci X (dále jen „sporná stavba“; všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku se nacházejí ve stejném katastrálním území).

Žaloba

2. Žalobci namítají, že sporná stavba je v rozporu s územním plánem, neboť:
 - i) nerespektuje kontext okolní zástavby, jak požaduje regulativ prostorového uspořádání ploch BI (bydlení individuální v rodinných domech – městské), který zní: „*Objemové a architektonické ztvárnění objektů bude řešeno s ohledem na kontext okolní zástavby a charakter prostředí.*“ (dále jen „regulativ okolní zástavby“). Kontext okolní zástavby podle žalobců určuje 18 izolovaných rodinných domů realizovaných v souladu s územním rozhodnutím o dělení pozemků ze dne 29. 1. 2008, č. j. SÚ/1676/07/Čí, (dále jen „územní rozhodnutí 2008“) a sporná stavba coby dvoupodlažní dvojdom o ploše 284,6 m² na nescelených pozemcích s asymetrickou levou a pravou částí se mu vymyká;
 - ii) nesplňuje stanovený koeficient zeleně (0,65 z výměry pozemku do 800 m²);
 - iii) nedisponuje dostatečným vybavením pro dopravu v klidu v souladu s kapitolou 14.1 normy ČSN 73 6110 *Projektování místních komunikací* (dále jen „norma ČSN“) [žalobní důvody III.3 a III.5].

Kromě toho namítají, že:

- iv) napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože se žalovaný nevypořádal se všemi jejich odvolacími námitkami, vyjádřeními a stížnostmi;
- v) prvostupňové rozhodnutí nebylo dosud celé řádně doručeno, protože neobdrželi grafickou přílohu, na niž jeho výrok odkazuje.

Vyjádření žalovaného

3. Žalovaný navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Na námitku nedodržení regulativu okolní zástavby reaguje tak, že žalobci neuvádí, jak se to dotýká jejich práv ani v čem přesně rozpor s regulativem spatřují. Podle žalovaného je sporná stavba rozměrově, objemově a architektonickým řešením obdobná jako okolní objekty. Námitka nesourodosti levé a pravé části dvojdomu nemá oporu v právních předpisech. Rozhodnutí o dělení pozemků a jeho grafické přílohy nemohou stanovit podmínky pro budoucí zástavbu rodinných domů. Nejde

o rozhodnutí o využití území. Ve zbytku žalovaný odkázal na závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

4. Ačkoliv osoby zúčastněné na řízení podaly primárně vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku, reagují v nich i na žalobní body. Osoba zúčastněná na řízení 1), k jejímuž podání se ostatní osoby zúčastněné na řízení připojují, odkazuje na své vyjádření k odvolání žalobců. V něm uvedla, že § 92 odst. 4 stavebního zákona neukládá povinnost zaslat grafickou přílohu, která není součástí rozhodnutí, jiným účastníkům řízení. Zaslá se jen žadateli, a to až po nabytí právní moci rozhodnutí. Sporná stavba byla navržena s ohledem na okolní zástavbu. V okolí jsou na pozemku parc. č. X3 umístěny stavby o celkové zastavěné ploše 362 m²; dům na pozemku parc. č. X4 je při pohledu z ulice široký 23 m (sporná stavba 19,3 m, z toho jen 15,2 m přímá linie směrem do ulice X); dům na pozemku parc. č. X5 je z boku široký 17,7 m (sporná stavba 18,44 m). Z územního plánu ani žádného právního předpisu neplyne, že obě části dvojdomu musí být jednotně pojaty. Odkaz na územní rozhodnutí 2008 je irelevantní, protože rozdělení pozemků parc. č. X1 a parc. č. X2 bylo schváleno sdělením ze dne 31. 12. 2021, č. j. MULNL-OVŽP/107994/2021/Dul.
5. Ve vyjádření ze dne 26. 11. 2025 osoba zúčastněná na řízení 3) uvádí, že levá část dvojdomu byla zkolaudována a bylo jí přiřazeno č. p. X6.

Replika a další vyjádření žalobců

6. Žalobci v replice navrhují, aby soud „neuznal“ vyjádření žalovaného, protože bylo podáno po stanovené lhůtě. Jak se jich nedodržení regulativu okolní zástavby dotýká a v čem spočívá, uvádějí v žalobě. Žalovaný nezpochybnil, že rozhodnutí o dělení pozemků je stále platné, a nevypořádal se s tím, že obsahuje regulativy pro územní a stavební řízení, neboť bylo vydáno v souladu s územním plánem z roku 2005. Jinak žalovaný neuvedl nic nového.
7. Ve vyjádření ze dne 20. 2. 2024 žalobci k přímému dotčení na svých právech odkazují na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“).
8. Vyjádřením ze dne 19. 6. 2024 žalobci rozvíjejí žalobní body i) až iii) týkající se rozporu s územním plánem.
9. Ve vyjádření ze dne 12. 7. 2025 doplňují argumentaci k žalobnímu bodu i). Pro případ, že by soud žalobě vyhověl, dále žádají, aby soud zrušil také případné kolaudační rozhodnutí, souhlas s užíváním sporné stavby a její zápis do katastru nemovitostí. Rovněž uvádějí, že pozemky, na nichž se nachází jejich dům č. p. X7, byly sloučeny.

Podstatný obsah správního spisu

10. Správní spis obsahuje územní rozhodnutí a stavební povolení pro infrastrukturu vztahující se k celé lokalitě „X“ (respektive rozvojové lokalitě č. X13 vymezené územním plánem; dále jen „dotčená lokalita“), včetně:
 - územního rozhodnutí 2008, které obsahuje podmínku dělení pozemků č. 4 [„Celá lokalita bude dopravně řešena jako obytná zóna s tím, že parkování bude umožněno pouze na vlastních pozemcích (garáž + stání pro osobní automobil u každého rodinného domu).“] a jehož grafická příloha zobrazuje hranice pozemků dle pozemkového katastru a hranice oddělovaného pozemku; a

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. R.

- územního rozhodnutí ze dne 24. 6. 2010, č. j. SÚ/31633/10/Hav, (dále jen „územní rozhodnutí 2010“), jímž se v dotčené lokalitě umísťují stavby komunikací, kanalizace, vodovodu, plynovodu a veřejného osvětlení a jehož výrok III stanoví „*regulační podmínky pro individuální stavby rodinných domů*“ jako maximální zastavěnost, odstupy domů od hranic pozemku, maximální výšku zástavby, provedení oplocení, barvu střešní krytiny v případě umístění solárních panelů, nebo zda mohou domy mít samostatnou, nebo jen vestavěnou garáž.
11. Správní spis obsahuje dále sdělení ze dne 31. 12. 2021, jímž stavební úřad schválil záměr dělení a scelování pozemků parc. č. X1 a parc. č. X2 spočívající v úpravě jejich vzájemné hranice.
 12. Stavebníci podali dne 26. 1. 2022 společné oznámení záměru. Usnesením ze dne 22. 3. 2022 stavební úřad rozhodl o projednání záměru ve společném řízení. Opatřením ze dne 20. 6. 2022 oznámil zahájení společného řízení a poučil účastníky o možnosti podat námítky.
 13. K záměru vydal Městský úřad Lysá nad Labem, odbor výstavby a životního prostředí, jako orgán územního plánování (dále jen „dotčený orgán“) závazné stanovisko ze dne 20. 6. 2022, č. j. MULNL-OVŽP/50748/2022/Kuč; dále jen „**závazné stanovisko OÚP**“), v němž spornou stavbu shledal přípustnou. Toto závazné stanovisko nahradilo dvě dříve vydaná závazná stanoviska dotčeného orgánu v části posuzující spornou stavbu z hlediska územního plánování (ze dne 24. 1. 2022, č. j. MULNL-OVŽP/288/2022/Kl/1 a č. j. MULNL-OVŽP/294/2022/Kl/2; dále společně jen „závazná stanoviska OVŽP“). Závazné stanovisko OÚP rekapituluje regulativy územního plánu, mimo jiné požadavek 2 stání na byt na vlastním pozemku, přípustnost rodinných domů izolovaných a dvojdomů, regulativy okolní zástavby a koeficient zeleně 0,65 pro pozemky o výměře do 800 m². Koeficient zeleně pro pozemek parc. č. X1 činí 0,73 [výměra pozemku 713 m², zastavěná plocha rodinného domu 122,2 m², dřevěná terasa 29,1 m², dlážděný chodník 24,8 m², a zatravňovací rošty 64 m², z nichž započítal pouze 20 % tvořených plastovou voštinou, tj. 12,8 m²; celkem tedy zastavěné a zpevněné plochy 190 m²] a pro pozemek parc. č. X2 činí 0,67 [výměra pozemku 712 m², zastavěná plocha rodinného domu 162,4 m², dřevěná terasa 35 m², dlážděný chodník 22,6 m², zatravňovací rošty 72,8 m², z toho 20 % činí 14,56 m², celkem tedy zastavěné a zpevněné plochy 234,56 m²]. K zatravňovacím roštům dotčený orgán odkázal na rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2017, č. j. 9 As 175/2016-50, podle něhož zatravňovací rošt není stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, a na rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 9. 2016, č. j. 46 A 78/2014-104, podle něhož vegetační dlažba nebrání vsakování vody, a lze ji tak přičíst k ploše zeleně. Územní plán zatravňovací dlažbu, zpevněné ani nezpevněné plochy nedefinuje. Zatravňovací dlaždice umožňují realizovat vegetační pokryv, jak požaduje územní plán v definici koeficientu zeleně. Sporná stavba se nachází v lokalitě, kde v posledních letech probíhá výstavba nových rodinných domů, a je v souladu s územním plánem.
 14. Žalobce a) ve vyjádření ze dne 19. 7. 2022 mimo jiné namítl, že oznámení o zahájení společného řízení není „platné“, protože bylo vydáno ve stejný den jako závazné stanovisko OÚP. Nesouhlasil s výpočtem koeficientu zeleně, konkrétně započtením jen 20 % výměry zatravňovacích roštů do zpevněných ploch. Namítl nedodržení regulativu okolní zástavby, jejíž charakter odvozoval od dosud vymáhaných regulačních podmínek stanovených územním rozhodnutím 2010. Sporná stavba nerespektuje územní plán, kapitolu d.02.6

Doprava v klidu, která odkazuje na § 5 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „vyhláška č. 268/2009 Sb.“) a kapitolu 14.1 normy ČSN.

15. Ve vyjádření ze dne 8. 12. 2022 žalobce a) své námitky zopakoval a doplnil, že regulační podmínky stanovené územním rozhodnutím 2010 neumožňovaly stavbu dvojdomu. Ohledně dopravy v klidu žádal výpočet odstavných a parkovacích stání a součinitele stupně automobilismu pro Lysou nad Labem. Jelikož mají obě bytové jednotky výměru větší než 100 m², dovozoval, že jsou patrně třeba 3 odstavná stání na každou z nich. Odkázal dále na podmínku č. 4 územního rozhodnutí 2008.
16. Stavební úřad **prvostupňovým rozhodnutím** stavební záměr schválil. Podle popisu stavby obsahuje stavba mimo jiné „zpevněnou parkovací plochu“ ze zatravnovacích plastových rohoží pro 2 osobní automobily na každém pozemku. Ve výroku II je stanovena podmínka pro umístění a provedení stavby č. 1, že „[s]tavba bude umístěna v souladu s grafickou přílohou rozhodnutí, která obsahuje výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaným umístěním stavby, s vyznačením vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku a sousedních staveb“. Ke koeficientu zeleně odkázal stavební úřad na závazné stanovisko OÚP. Regulační podmínky stanovené územním rozhodnutím 2010 nejsou platné, jak stavebnímu úřadu sdělil žalovaný v případě dvou odvolání v dotčené lokalitě. Dokončením a zkolaudováním inženýrských sítí a komunikace bylo územní rozhodnutí 2010 vyčerpáno. Regulační podmínky nejsou podstatné, protože nebyly zahrnuty do územního plánu. Pokud jde o dopravu v klidu, požaduje územní plán parkování na vlastním pozemku v počtu alespoň 2 stání na byt. Závazné stanovisko OÚP konstatovalo, že záměr je přípustný. Požadavek na garážové stání nebyl nikdy uplatňován a neplynul ani z územních rozhodnutí 2008 a 2010. V závěru stavební úřad převzal odůvodnění závazného stanoviska OÚP.
17. Žalobci proti prvostupňovému rozhodnutí podali samostatná **odvolání**. Žalobce a) znovu namítl, že oznámení o zahájení společného řízení není „platné“, protože bylo vydáno ve stejný den jako závazné stanovisko OÚP. Oba namítli, že prvostupňové rozhodnutí je neúplné, protože neobdrželi grafickou přílohu, o níž hovoří podmínka č. 1 výroku II. Žalobce a) namítl, že výrok prvostupňového rozhodnutí neodkazuje na závazné stanovisko OÚP, ale ve výroku II, podmínce č. 7, odkazuje na závazná stanoviska OVŽP, která nahradilo. Dále namítl, že není jasné, jaký význam, závaznost a vymahatelnost má text odůvodnění závazného stanoviska OÚP převzatý do odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, který navíc stavební úřad v závěru pozměnil. Ohradil se proti výroku stavebního úřadu, že uplatnil námitky proti projektové dokumentaci, aniž by mohlo být dotčeno jeho vlastnické právo. Upozornil na odlišnosti v popisu záměru v prvostupňovém rozhodnutí a závazném stanovisku OÚP a na to, že v prvostupňovém rozhodnutí chybí údaje pro výpočet koeficientu zeleně uvedené v závazném stanovisku OÚP. Zopakoval, že jsou třeba 3 odstavná stání na byt. Oba žalobci odkázali na územní rozhodnutí 2008 a jeho grafickou přílohu, podle níž měl stavební úřad požadovat sloučení pozemků. Žalobce a) doplnil, že územní rozhodnutí 2008 požaduje, aby jedno stání bylo garážové, a zopakoval námitky proti výpočtu koeficientu zeleně a započtení zatravnovacích roštů. Oba namítli nedodržení regulativu okolní zástavby. V lokalitě je již realizováno 18 rodinných domů, které utvářejí architektonický a urbanistický kontext zástavby. Jejich zastavěná plocha (bez garáže) činí 110 až 190 m², nacházejí se na pozemcích o výměře 1 100 až 1 800 m², 16 z nich

má výšku do 8,5 m, dva na okraji do 9 m. Sporná stavba jako dvoupodlažní dvojdom o ploše 284,6 m² by se svým objemem, měřítkem a zastavěnou plochou zcela vymykala existující zástavbě. Viditelné rozdělení hřebene sedlové střechy atikou bude působit rušivě. Výška 9 m by definitivně zavedla dvě výškové úrovně zástavby, což by působilo velmi rušivě. Sporná stavba je bez koordinace výrazu levé a pravé části a působí naprosto nesourodě. Každá část má zcela jiný počet, umístění a velikost otvorů a vstupních dveří. Pro dvojdomy je však typické jednotné architektonické pojetí obou částí.

18. Stavebníci ve vyjádření k odvolání žalobců nesouhlasili s tím, že by se sporná stavba vymykala okolní zástavbě, a poukázali na konkrétní podobné prvky. Z ničeho neplyne, že by obě části dvojdomu musely být jednotně pojaté. Žádná úprava nenařizuje sloučení pozemků. Ani sami žalobci nemají sloučeny pozemky, na nichž se nachází jejich rodinný dům. Stavební zákon neukládá povinnost zaslat grafickou přílohu, která není součástí rozhodnutí, jiným účastníkům než žadateli. Výška dvojdomu odpovídá sousední zástavbě a územnímu plánu.
19. Jelikož odvolací námitky mířily proti závaznému stanovisku OÚP, vyžádal si žalovaný jeho potvrzení nebo změnu u svého oddělení územního plánování. Ten závazným stanoviskem ze dne 4. 5. 2023, č. j. 059989/2023/KUSK (dále jen „**závazné stanovisko KÚSK**“), potvrdil závazné stanovisko OÚP, s nímž se ztotožnil. K námitce, že sporná stavba by se vymykala architektonickému a urbanistickému kontextu zástavby tvořenému 18 stávajícími domy, uvedl, že nejde o stabilizované území, ale o rozvojovou plochu, jejíž charakter se teprve utváří. Stežejní pro posouzení záměru je proto územní plán, který dvojdom o dané výšce a zastavěné ploše umožňuje. Dotčený orgán není oprávněn zakazovat záměr, který územní plán nevyklučuje. Regulativy ploch BI jsou pro zachování jednotného hmotového výrazu lokality dostačující. Sporná stavba je splňuje a nepředstavuje žádný excés v daném území. Územní plán nepožaduje, aby byl dvojdom symetrický. Dotčenému orgánu nepřísluší posuzovat soulad s územním rozhodnutím 2008 ani s normou ČSN. K odkazu na normu ČSN uvedl, že takový požadavek územního plánu by byl nad rámec zákona. Ve stavebním řízení bude záměr posouzen z hlediska souladu se stavebním zákonem a jeho prováděcími vyhláškami. S výpočtem koeficientu zeleně se zcela ztotožnil.
20. Žalobci se následně vyjádřili k závaznému stanovisku KÚSK. Žalobce a) mimo jiné namítl, že regulativ okolní zástavby lze použít i v rozvojové ploše, a žádal upřesnit, odkdy by měl pro dotčenou lokalitu začít platit. Kontext okolní zástavby podle něj definuje dosud uplatňované územní rozhodnutí 2010. Dvojdom, pultová střecha a výška 9 m se podle něj vymykají dosavadní zástavbě. Zopakoval námitku ohledně dopravy v klidu a koeficientu zeleně. Plochu tvořenou zatravněvacími rošty podle něj nelze započít jako zeleň, protože při odstavení vozidla nebude využita výhradně pro vegetační pokryv, jak požaduje územní plán. Žalobkyně b) se k vyjádření žalobce a) připojila. Sama navíc s poukazem na rozdíl mezi parkovacím a odstavným stáním podle normy ČSN zpochybnila naplnění požadavku územního plánu na 2 stání.
21. Stížností ze dne 25. 6. 2023 žalobce a) namítl, že závazné stanovisko KÚSK nevydal správní orgán k tomu příslušný, že je v něm „skrytě“ změněno označení sporné stavby a že nebyly řádně zkontrolovány formální náležitosti závazného stanoviska OÚP.
22. Správní spis vedený ke sporné stavbě pak neobsahoval stížnost žalobců ze dne 28. 7. 2023. Soud si proto od žalovaného vyžádal doplnění správního spisu, z něhož plyne, že žalobce a)

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. R.

stížností ze dne 28. 7. 2023 brojil proti postupu žalovaného spočívajícímu ve „*svévolném neuplatňování některých požadavků územního plánu*“ v řízení o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalobce a) ve stížnosti zopakoval své námitky týkající se počtu odstavných stání podle normy ČSN a dodržení regulativu okolní zástavby. Další námitka se týkala souladu sporné stavby s definicí dvojdomu stanovenou územním plánem. Žalovaný stížnost vyhodnotil jako podnět k přezkumnému řízení a postoupil ji Ministerstvu pro místní rozvoj.

23. Žalovaný **napadeným rozhodnutím** odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že prvostupňové rozhodnutí je stručné, ale srozumitelné. Odkázal na závěry závazného stanoviska KÚSK, s nimiž se ztotožnil a které do odůvodnění převzal. Žalovaný opravnými rozhodnutími ze dne 17. 8. 2023 a ze dne 19. 9. 2023 v návěti výroku napadeného rozhodnutí opravil data, kdy žalobce a) a žalobkyně b) podali odvolání.

Posouzení žaloby soudem

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a obsahuje všechny požadované náležitosti. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť s takovým postupem účastníci souhlasili.

K námitkám nepřezkoumatelnosti

25. Soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalobci namítají, že žalovaný se nevypořádal s určitými odvolacími námitkami, s jejich vyjádřeními k závaznému stanovisku KÚSK a se stížnostmi žalobce a) ze dne 25. 6. 2023 a 28. 7. 2023.
26. Úvodem soud připomíná, že požadavek, aby se správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami, návrhy a vyjádřeními účastníka řízení, plyne z § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Pokud se správní orgán v rozhodnutí o odvolání nevypořádá s uplatněnými námitkami, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). O nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů jde tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Naopak pokud se správní orgán podstatou námitky zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky, o nepřezkoumatelnost rozhodnutí nejde (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). O nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31). Aby určitý nedostatek odůvodnění rozhodnutí správního orgánu představoval důvod pro jeho zrušení soudem, musí se zároveň jednat o

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. R.

takovou vadu, která mohla mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí. Konečně je třeba také uvést, že v souladu se zásadou jednotnosti správního řízení představuje řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu jeden celek, a je proto přípustné, aby odvolací orgán jen doplnil závěry rozhodnutí prvostupňového správního orgánu (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35, nebo ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29) nebo naopak převzal závěry prvostupňového správního orgánu, aniž by se v odůvodnění svého rozhodnutí příslušnými námitkami výslovně zabýval. Je-li z odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu zřejmé, že se otázkou alespoň implicitně zabýval a ztotožnil se s názorem prvostupňového správního orgánu, který se s námitkou účastníka vypořádal, a sám si tak jeho argumentaci osvojil, pak rovněž nejde o nepřezkoumatelnost.

27. Žalobci namítají, že žalovaný nereagoval na odvolací námitku poukazující na procesní pochybení spočívající v tom, že závazné stanovisko OÚP bylo stavebnímu úřadu doručeno až poté, co oznámil zahájení společného řízení. Oznámení o zahájení společného řízení považoval žalobce a) za „neplatné“. Žalovaný se sice touto námitkou nezabýval, stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí ale ano. Na str. 13 prvostupňového rozhodnutí vysvětlil, že závazné stanovisko OÚP obdržel fyzicky před vydáním oznámení o zahájení řízení. To žalobce nerozporuje. Z hlediska soudního přezkumu (a tedy i přezkoumatelnosti) přitom prvostupňové a napadené rozhodnutí představují jeden celek (např. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7 As 292/2016-29).
28. I kdyby však stavební úřad stanovisko OÚP obdržel až po vydání oznámení o zahájení řízení, nemělo by to podle soudu žádný vliv na jeho zákonnost, natož na zákonnost prvostupňového nebo napadeného rozhodnutí. Konstrukce žalobců, že oznámení o zahájení společného řízení není „platné“, protože v době jeho vydání neměl stavební úřad ještě k dispozici jedno závazné stanovisko, není totiž správná. V době oznámení o zahájení řízení nemusí být součástí správního spisu všechny podklady pro vydání rozhodnutí. Stavební zákon výslovně stanoví, že závazná stanoviska lze uplatnit nejpozději při ústním jednání (srov. § 94n odst. 1 stavebního zákona), přičemž oznámit zahájení řízení musí stavební úřad nejméně 15 dnů před jeho konáním.
29. Žalovaný se dále neměl vypořádat s námitkami, že ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí chybí odkaz na závazné stanovisko OÚP, a naopak se zde odkazuje na závazná stanoviska OVŽP. Žalobci mají pravdu, že žalovaný na tuto námitku nereagoval. Nebyla však pro posouzení věci relevantní. Stavební úřad se totiž žádného pochybení nedopustil. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí není závazné stanovisko OÚP uvedeno proto, že nestanovilo žádné podmínky, které by bylo třeba do výroku převzít. Naopak na závazná stanoviska OVŽP výrok odkazuje, protože přebírá podmínky, které stanovila ve vztahu k ochraně ovzduší a vod a pro nakládání s odpady. Tyto části závazných stanovisek OVŽP zrušeny nebyly, závazné stanovisko OÚP pouze nahradilo části týkající se územního plánování.
30. Žalobce a) dále v odvolání označil za zmatenou a nepřezkoumatelnou část prvostupňového rozhodnutí, která přebírá odůvodnění závazného stanoviska OÚP a v závěru ho „*pozměňuje doplněním*“. Nebylo mu zřejmé, jaký význam a závaznost převzatá část má. Soud předně zdůrazňuje, že závazné stanovisko OÚP bylo v odvolacím řízení na základě námitek žalobců přezkoumáno. S ohledem na to není jasné, proč žalobci trvají na výslovném vypořádání této

námítky směřující spíše proti formě než obsahu odůvodnění *prvostupňového* rozhodnutí. Soud nicméně neshledal, že by převzetí odůvodnění závazného stanoviska OÚP do odůvodnění prvostupňového rozhodnutí činilo prvostupňové rozhodnutí nesrozumitelným. Doslovné přebírání odůvodnění závazných stanovisek je poměrně rozšířenou praxí správních orgánů, která bez dalšího nemá vliv na zákonnost. Převzatou část odůvodnění stavební úřad doplnil pouze o větu, v níž označil konkrétní znění územního plánu, z něhož dotčený orgán při posuzování sporné stavby vycházel. V úplném závěru pak na třech řádcích shrnul, že umístění sporné stavby je v souladu s územním plánem, vyhovuje obecným požadavkům na výstavbu, že projektová dokumentace splňuje obecné požadavky na výstavbu a že neshledal důvody, které by povolení sporné stavby bránily. V tom nelze spatřovat jakoukoliv nezákonnost či nesrozumitelnost. Námitka brojící proti uvedeným pasážím je a vždy byla zcela bezpředmětná.

31. Žalobce a) se v odvolání dále ohradil proti tomu, že ačkoliv jednotlivé námitky přehledně očísloval, stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí souhrnně uvedl, že žalobce a) uplatnil námitky proti projektové dokumentaci, aniž by při provádění nebo užívání stavby mohlo být dotčeno jeho vlastnické právo. Žalobce má pravdu, že žalovaný na tuto námitku nereagoval. Ani tato dílčí vada odůvodnění však nemá vliv na přezkoumatelnost a zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce nenamítal, že by byla opomenuta nějaká konkrétní námitka ani nezpochybnil, že nemohl být dotčen na svém vlastnickém právu. Vadu nepřezkoumatelnosti není způsobila založit skutečnost, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu přesně nekopíruje strukturu podání účastníka.
32. Žalobce a) v odvolání dále namítl, že stavební úřad se nevypořádal s námitkou týkající se uplatnění požadavků územního rozhodnutí 2008, které podle něj neumožňuje výstavbu dvojdomů, požaduje scelení pozemků a jedno garážové stání. Žalovaný se s touto odvolací námitkou zvlášť nevypořádal. Soud nicméně poznamenává, že argumentace žalobce v řízení před stavebním úřadem nezněla tak, jak uvedl v odvolání. V řízení před stavebním úřadem žalobce územní rozhodnutí 2008 zmínil pouze jako dílčí argument ve vztahu k dopravě v klidu, a to pouze požadavek na garážové stání. Závazné stanovisko OÚP se přitom souladem s požadavky územního plánu na zajištění dopravy v klidu zabývalo, což se odrazilo i v prvostupňovém rozhodnutí. Tato otázka byla řešena i v odvolacím řízení. Správní orgány se tedy argumentací žalobce zabývaly. Na str. 14 a 15 prvostupňového rozhodnutí se stavební úřad dále vyjádřil k požadavku na garážové stání i k regulativům stanoveným v územním rozhodnutí 2010. S odkazem na právní názor žalovaného uvedl, že územní rozhodnutí 2010 se týkalo jiné stavby a její realizací bylo vyčerpáno. Totéž logicky platí i pro územní rozhodnutí 2008, byť k němu stavební úřad tuto argumentaci s ohledem na tehdejší argumentaci žalobce a) výslovně nevztáhl. Soud tedy konstatuje, že správní orgány se podstatou žalobcovy argumentace zabývaly, byť nereagovaly na každý jednotlivý aspekt jeho námitek.
33. Žalobkyně b) se pak v odvolání ohradila proti tomu, že stavební úřad v souvislosti s požadavkem na garážové stání poukázal na to, že například rodinný dům žalobců garáž nemá, a že tedy takový požadavek v území uplatňován není. Ačkoliv žalovaný na tuto námitku nereagoval, nejedná se ani v tomto případě o vadu, protože nešlo o věcnou polemiku s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí ani námitku procesní vady, nýbrž pouze o požadavek na odstranění konkrétní argumentace z odůvodnění správního orgánu. Soud v této souvislosti poukazuje na § 82 odst. 1 větu druhou správního řádu, v souladu

s níž je odvolání jen proti odůvodnění nepřipustné, a tedy je nepřipustnou rovněž i dílčí odvolací námitka směřující výhradně proti odůvodnění či jeho části. Uvedená odvolací námitka navíc nebyla pro posouzení věci relevantní.

34. Žalobci dále žalovanému vytýkají, že se nevypořádal s jejich vyjádřeními k závaznému stanovisku KÚSK. V nich zpochybnili příslušnost nadřízeného dotčeného orgánu k přezkoumání závazného stanoviska OÚP, odbornou způsobilost referentky, která vypracovala závazné stanovisko OÚP, a možnost, aby závazné stanovisko OÚP nahradilo část závazných stanovisek OVŽP. Napadali pasáž v návěti závazného stanoviska OÚP, podle které byl přezkoumán záměr podaný samotným dotčeným orgánem, nikoliv stavebníky, a uvedení IČO u označení dotčeného orgánu. V reakci na vypořádání jejich odvolacích námitek závazným stanoviskem KÚSK pak zopakovali a doplnili svou argumentaci týkající se regulativu okolní zástavby, koeficientu zeleně a dopravy v klidu o další dílčí argumenty. Stejně a podobné formální námitky byly i předmětem stížnosti z 25. 6. 2023. Soud na tomto místě opakuje, že není povinností správního orgánu reagovat na každou dílčí námitku. Soud přitom nemá za to, že by mu v přezkumu napadeného rozhodnutí jakkoliv bránilo to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neopravil všechny neobratné formulace aktů z předcházejícího řízení, neprošetřoval zařazení a odbornost jednotlivých úředních osob či žalobcům nevysvětlil, jaká je jeho organizační struktura a proč právě ten který odbor vyřizoval věc jako nadřízený dotčený orgán. Podle soudu lze mít za to, že vycházel-li žalovaný ze závazného stanoviska KÚSK, implicitně vyhodnotil námitky žalobců jako nedůvodné a způsob, jakým se závazné stanovisko KÚSK vypořádalo s argumentací žalobců, jako dostatečný.
35. Stížnost žalobce a) ze dne 28. 7. 2023 žalovaný vyhodnotil jako podnět k přezkumnému řízení a jako takovou ji vyřídil a postoupil Ministerstvu pro místní rozvoj. Pro projednávanou věc je však podstatnější, že argumentace uplatněná v této stížnosti se podstatně nelišila od argumentace, kterou žalobce a) uplatnil v předchozích podáních. Ve vztahu k té přitom soud shledal, že napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné není. Soud poznamenává, že žalobce a) ve všech řízeních, to před zdejším soudem nevyjímaje, postupuje tak, že podává postupně vícero podání [za sebe či jako obecný zmocněnec za žalobkyni b) či za oba společně], v nichž s drobnými odchylkami uplatňuje tutéž argumentaci. S ohledem na tyto skutečnosti a na to, že žalobci v žalobě nepoukázali na žádnou konkrétní novou a relevantní námitku, kterou žalobce a) ve stížnosti podané dne 28. 7. 2023 uplatnil a kterou se žalovaný nezabýval, neshledal soud námitku nepřezkoumatelnosti ani v tomto ohledu důvodnou.
36. Vzhledem k uvedenému soud konstatuje, že byť žalovaný nereagoval na četné dílčí námitky, které žalobci v průběhu předcházejícího řízení vznášeli především k procesnímu postupu správních orgánů a náležitostem a úpravě jednotlivých aktů, nemají tyto dílčí nedostatky odůvodnění vliv na přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a nepředstavují vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
37. Soud nepřehlédl, že žalobce namítal nepřezkoumatelnost ještě ve vztahu ke dvěma dalším odvolacím námitkám. Ty však souvisely s argumentací ohledně dopravy v klidu a regulativu okolní zástavby. Soud se jimi proto bude zabývat níže v souvislosti s příslušnými žalobními body.

K vadě doručení prvostupňového rozhodnutí

38. Žalobci obdobně jako v odvolání namítají, že jim nebylo doručeno celé prvostupňové rozhodnutí, protože neobdrželi grafickou přílohu, na niž odkazuje jeho výrok II v podmínce č. 1. Bez ní není v úplnosti zřejmé, jak byla stavba umístěna a schválena. Výkres není ani dostatečně identifikován. Protože žalobci neměli grafickou přílohu k dispozici, nemohli k ní podat námitky. Tuto vadu nezhojí poskytnutí „nějaké“ grafické přílohy ani možnost žalobců nahlédnout do spisu. Žalobci nemají jak zkontrolovat, že sporná stavba je realizována v souladu s grafickou přílohou. Je-li podle výroku rozhodnutí jeho nedílnou součástí grafická příloha, musí být současně s rozhodnutím doručena všem účastníkům řízení.
39. Námitka není důvodná.
40. Žalobci povinnost doručit grafickou přílohu dovozují z podmínky umístění a provedení stavby uvedené ve výroku II prvostupňového rozhodnutí, která stanoví, že sporná stavba bude „*umístěna v souladu s grafickou přílohou rozhodnutí, která obsahuje výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaným umístěním stavby, s vyznačením vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb*“.
41. Soud konstatuje, že z výroku prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že by uvedená grafická příloha byla jeho *nedílnou součástí*. Jedině v takovém případě je totiž třeba, aby byla grafická příloha doručována spolu s rozhodnutím (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83, ze dne 4. 9. 2024, č. j. 6 As 352/2023-43, nebo Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2013, č. j. 9 A 48/2010-60). Podmínka č. 1, na niž žalobci odkazují, je zjevně koncipována jako podmínka spočívající v umístění stavby v souladu s konkrétní částí projektové dokumentace. Skutečnost, že grafická příloha uvedená v podmínce č. 1 výroku II prvostupňového rozhodnutí nebyla žalobcům doručena, tak nepředstavuje vadu řízení ani nezpůsobuje nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, neboť podle jeho výroku netvoří součást tohoto rozhodnutí.
42. Soud si je vědom rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 As 18/2012-29, v němž NSS zaujal opačné stanovisko, tj. že grafická příloha územního rozhodnutí obsahující celkovou situaci v měřítku katastrální mapy je součástí rozhodnutí o umístění stavby a spolu s ním se musí doručovat všem účastníkům územního řízení. V citovaném rozsudku i v navazující judikatuře (srov. zejména rozsudky NSS ze dne 6. 2. 2019, č. j. 9 As 453/2017-57, a ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83) však správní soudy při jejím nedoručení považovaly za rozhodující, že byl účastník s obsahem grafické přílohy seznámen. Její nedoručení tedy nemělo vliv na jeho schopnost ve správním řízení účinně bránit svá práva. Přestože správní spis v projednávané věci neobsahuje záznam o tom, že by žalobci nahlédli do spisu, je z podrobné argumentace, kterou uplatnili jak ve správním řízení, tak v řízení před soudem (a to rovněž k nedostatkům grafické části projektové dokumentace), zřejmé, že byli s obsahem projektové dokumentace dobře obeznámeni. I pokud by tedy žalobci měli pravdu, že grafická příloha jim měla být doručena, nebyl by dán důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí.

K rozporu s územním plánem (regulativem okolní zástavby)

43. Žalobci namítají, že sporná stavba je v rozporu s regulativem územního plánu pro plochy BI, který zní: „*Objemové a architektonické ztvárnění objektů bude řešeno s ohledem na kontext*“.

okolní zástavby a charakter prostředí.“ Nebylo podle nich prokázáno, že objemové a architektonické ztvárnění sporné stavby je řešeno s ohledem na kontext okolní zástavby a charakter prostředí. Správní orgány měly uvést, jaký je kontext okolní zástavby a charakter prostředí a spornou stavbu s tím porovnat. To ale neučinily a kontext a charakter okolní zástavby nezkoumaly.

44. Podle žalobců utváří architektonický a urbanistický charakter lokality č. X13 (jak je označena v územním plánu) dosud realizovaných 18 samostatných rodinných domů. Charakter dosavadní zástavby je dobře definován, neboť dosud byla výstavba prováděna v souladu s územním rozhodnutím 2008, které upravilo parcelaci a regulativy pro územní a stavební řízení. Na základě územního rozhodnutí 2008 bylo vydáno územní rozhodnutí 2010. Žalovaný nezpochybnil platnost územního rozhodnutí 2008, ale přesto nezohlednil v něm obsažené regulativy pro územní a stavební řízení. Územní rozhodnutí 2008 bylo vydáno v souladu s předchozím územním plánem z roku 2005, podle něhož se u lokalit v plochách BI o 6 a více parcelách stanoví regulativy v územním řízení o dělení pozemků. Sporná stavba je ale nedodržuje. Žalovaný se nezabýval tím, zda lze provést změnu oproti původní parcelaci a nedodržel stanovené regulativy. Z odpovědi stavebního úřadu na žádost o informace vyplývá, že stavební úřad vyžadoval dodržení regulativů územního rozhodnutí 2010 u 15 z 18 realizovaných domů. Nicméně i zbylé tři byly provedeny v kontextu okolní výstavby a nenarušují charakter území. Sporná stavba jako dvojdům o ploše 284,6 m² by byla zcela novým prvkem a svým objemem, měřítkem a zastavěnou plochou by se stávající zástavbě vymykala. Nejde o rodinný dům, ale o dvojdům na nescelených pozemcích. Z architektonického hlediska je levá a pravá část nesourodá kvůli rozdílnému umístění vstupních dveří, rozdílné velikosti, počtu a umístění otvorů a jednopodlažní hmotě s jednoplášťovou plochou střechou. Odůvodnění, že sporná stavba není umísťována do stabilizované plochy, ale do rozvojového území, jehož charakter se teprve vytváří, a že spornou stavbu územní plán umožňuje, není dostatečné. Právě proto, že nejde o stabilizovanou plochu, je třeba dbát na dodržení regulativu okolní zástavby. Žalovaný neodůvodnil, proč lze v průběhu zástavby rozvojové lokality měnit podmínky. K tomu nabytím právní moci prvostupňového rozhodnutí došlo. Jak byl posouzen soulad s regulativem okolní zástavby, není podle žalobců zřejmé ani ze závazných stanovisek.
45. Ve vyjádření ze dne 19. 6. 2024 žalobci doplnili, že se se správními orgány shodují na tom, že okolní zástavbu představuje rozvojová lokalita č. X13 vymezená územním plánem. Sporná stavba se bude nacházet v jejím středu. Žalobci zdůraznili, že dvojdům je objemově a architektonicky odlišnou stavbou od izolovaného rodinného domu. V lokalitě mělo vzniknout pouze 31 rodinných domů na pozemcích vymezených územním rozhodnutím 2008, čemuž odpovídá infrastruktura vybudovaná na základě územního rozhodnutí 2010. Z toho je zřejmý charakter lokality. Sporná stavba o objemu 2 022 m³ se vymyká průměru dotčené lokality, který je 1 060 m³. Zejména druhé podlaží vysoké 8,7 m bude vizuálně rušivé a mohutné. Obdobně zastavěná plocha sporné stavby 284,6 m² převyšuje v dotčené lokalitě průměrnou plochu 161 m². Sporná stavba má 1,6x vyšší zastavěnou plochu i objem než rodinný dům se dvěma bytovými jednotkami č. p. X8, oproti domu žalobců je u sporné stavby objem 2,5x a zastavěná plocha 2,4x větší. Ve vztahu ke koeficientu zeleně žalobci doplnili, že pokud by byly pozemky sloučené, jak předpokládá územní rozhodnutí 2008, musela by zeleně tvořit o 125 m² více z jejich rozlohy kvůli vyššímu koeficientu zeleně (0,85 u pozemků s rozlohou nad 800 m²). Z pozemku (dříve nescelených pozemků)

žalobců tvoří zeleň 2,5 až 2,9x více než u sporné stavby. K architektonickému pojetí žalobci doplnili, že sporná stavba je záměrně výrazně asymetrická, zatímco u ostatních staveb v dotčené lokalitě jde o technickou nutnost řešenou mimo pohled z ulice. Upozornili zejména na různě řešená francouzská okna ve druhém podlaží, různá okna v prvním podlaží a různě umístěné vchodové dveře. Podle žalobců se v okolí sporné stavby nenachází žádný jiný dvojdům.

46. Námitka není důvodná.
47. Soud nepřisvědčil námitce, že se správní orgány nezabývaly tím, jaký je kontext okolní zástavby. Z odůvodnění závazného stanoviska KÚSK plyne, že správní orgány vyšly z toho, že *kontext okolní zástavby* je v dotčené rozvojové lokalitě určen podmínkami využití a ostatními podmínkami prostorového uspořádání ploch BI, které dostatečně zajišťují jednotný výraz nové zástavby. Pokud je tedy sporná stavba splňuje, nemůže svým objemovým a architektonickým ztvárněním odporovat kontextu okolní zástavby a charakteru prostředí. Protože sporná stavba tyto podmínky splňuje, neshledaly správní orgány, že by byla excesem.
48. Územní plán je základním nástrojem, který stanoví charakter území a vymezuje typy a využití staveb, které je možno v dané lokalitě umístit. Pro posouzení souladu stavby s charakterem území je proto nutné zkoumat, zda objekt určitého charakteru v dané ploše umožňuje umístit územní plán (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 1 As 238/2022-46). Mezi účastníky je nesporné, že sporná stavba se nachází v rozvojové lokalitě, pro niž územní plán stanoví řadu regulativů. Regulativ okolní zástavby je pouze jedním z nich. Úvaha dotčených orgánů, že je třeba předně vycházet z regulativů územního plánu, je tedy správná.
49. Soud se neztotožnil s argumentací žalobců, že *kontext okolní zástavby* definují územní rozhodnutí 2008 nebo 2010. Charakter zástavby je dán „*spolupůsobením formy (struktury) zástavby a architektonického výrazu jednotlivých staveb, stavebních souborů a nezastavěných ploch*“, přičemž struktura zástavby se „*skládá ze dvou hlavních složek: půdorysného, tj. plošného uspořádání zástavby, a prostorového uspořádání zástavby, například intenzity zastavění pozemků, hmotového řešení – podlažnosti, převládajícího tvaru střech, orientace hřebene apod.*“ (Vomáčka, V. Charakter území v judikatuře správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2024, č. 1, s. 3). Charakter zástavby tedy netvoří její veřejná infrastruktura nebo rozložení parcel v katastru nemovitostí. Nelze se proto ztotožnit se žalobci, že *kontext okolní zástavby*, který má sporná stavba podle územního plánu respektovat, vytváří nebo určuje územní rozhodnutí 2008. Na jeho základě bylo pouze jednorázově (nikoliv jednou provždy neměnně) provedeno dělení a scelování pozemků. Jeho výsledkem byl stav pozemků parc. č. X1 a parc. č. X2 před úpravou schválenou sdělením ze dne 31. 12. 2021. Žádné dalekosáhlejší účinky územní rozhodnutí 2008 nemělo. Není tedy správný názor žalobců, že z tohoto územního rozhodnutí pro stavebníky nebo jiné vlastníky pozemků v lokalitě plyne povinnost nechat si před výstavbou pozemky scelit. Obdobně územním rozhodnutím 2010 byly pouze umístěny infrastrukturní stavby pro tehdy předpokládanou budoucí obytnou zástavbu. Takto umístěné infrastrukturní stavby rovněž nejsou něčím, co by se nedalo nikdy změnit a co by závazně určovalo charakter zástavby. I pokud by veškerá dosavadní zástavba v dotčené lokalitě odpovídala tomu, co tato územní rozhodnutí předpokládala, nečiní to z nich závazný ukazatel kontextu okolní zástavby.

50. Žalobci dále tvrdí, že z územního rozhodnutí 2008 vyplývají závazné regulativy pro územní a stavební řízení, neboť bylo vydáno na základě „zmocnění“ předchozím územním plánem. Územní rozhodnutí 2008 však žádné takové „regulativy“ nestanoví. Lze v něm pouze najít podmínku týkající se garážových stání. Té se však žalobci nedovolávají. Nadto stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí vysvětlil, že žádná taková podmínka nebyla v dotčené lokalitě nikdy uplatňována. „Regulační podmínky pro individuální stavby rodinných domů“ stanoví výrok III územního rozhodnutí 2010. Ve vztahu k němu však stavební úřad žalobcům vysvětlil, z jakých důvodů tyto „regulační podmínky“ neuplatňuje, a žalobci to v žalobě nerozporují.
51. Soud dále posuzoval, zda sporná stavba odporuje kontextu okolní zástavby. Rozsah, v němž soud může závěr správních orgánů přezkoumat, je nicméně omezený. Hodnocení souladu stavby s charakterem území či okolní zástavby (v projednávané věci s *kontextem okolní zástavby a charakterem prostředí*) je totiž věcí správního uvážení. Správní soud pak může přezkoumat pouze to, zda správní orgány nevybočily z mezí správního uvážení, nebo zda jej nezneužily (srov. rozsudky NSS ze dne 5. 6. 2014, č. j. 9 As 95/2012-131, ze dne 13. 8. 2014, č. j. 2 As 91/2014-36, či ze dne 6. 3. 2023, č. j. 5 As 25/2021-174). Tak tomu může být tehdy, je-li povolená stavba nepřiměřená poměrům, například se výrazně odlišuje od stávající výstavby, je naddimenzovaná nebo vytváří výraznou bariéru (srov. Vomáčka, V. Charakter území v judikatuře správních soudů. *Soudní rozhledy*, 2024, č. 1, s. 3). Je třeba také připomenout, že dotčení vlastníci nemají veřejné subjektivní právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2023, č. j. 30 A 121/2021-105).
52. Soud tedy dále zkoumal, zda je sporná stavba nepřiměřená místním poměrům. Za konkrétní charakteristiky, jimiž se má vymykat, žalobci označují: půdorys 284 m²; objem 2 022 m³; že jde o dvojdům; že jsou pravá a levá část nestejnorodé (mají různě umístěné vchodové dveře, různou velikost a umístění otvorů, a pravá část má navíc jednopodlažní část) a že se nachází na nescelených pozemcích.
53. Pokud jde o půdorys, lze se žalobci souhlasit, že sporná stavba bude nepochybně patřit k těm větším v dotčené lokalitě. Ze situačního výkresu širších vztahů (ověřeného stavebním úřadem dne 16. 1. 2023), jenž je součástí správního spisu, i z výkresu z mapy katastru nemovitostí předloženého samotným žalobcem, jemuž je tedy znám (srov. § 51 odst. 1 s. ř. s.), podle soudu vyplývá, že většina staveb v lokalitě má půdorys menší než sporná stavba. Přesto nebude sporná stavba úplnou výjimkou, neboť v dotčené lokalitě se nacházejí i jiné stavby většího půdorysu: na parc. č. st. X9, parc. č. st. X10, parc. č. st. X11 nebo parc. č. st. X12. Jen nad rámec odůvodnění soud dodává, že pokud by tento závěr, jenž plyne z pouhého vizuálního zkoumání uvedených výkresů, ověřil nahlédnutím do katastru nemovitostí (<https://nahliznidokn.cuzk.gov.cz/>), musel by skutečně uzavřít, že půdorysy stavebních objektů na těchto pozemcích (obdobně jako sporná stavba) přesahují 200 m²: na parc. č. st. X9 – 221 m², na parc. č. st. X10 – 289 m², na parc. č. st. X11 – 211 m² a na parc. č. st. X12 – 205 m².
54. Že se sporná stavba vymyká i objemově, žalobci poprvé namítli až ve vyjádření ze dne 19. 6. 2024. Z toho důvodu se k této otázce nemohly vyjádřit správní orgány a soud na základě správního spisu, který má k dispozici, nemohl ověřit, jaký je objem ostatních

staveb v dotčené lokalitě, a porovnat s nimi spornou stavbu. I kdyby však byly výpočty žalobců správné, považuje soud shodně se správními orgány za podstatné, že objem staveb v dotčené lokalitě nepřímě omezuje (v mezích a způsoby, které jemu přísluší) již územní plán, a to zejména skrze stanovení maximálního počtu pater, maximální výšky a koeficientu zeleně. Pokud správní orgány učinily závěr, že sporná stavba tyto regulativy splňuje, a proto se ani objemově nevymyká kontextu okolní zástavby, nelze v tom podle soudu spatřovat překročení ani zneužití mezí správního uvážení. Lze tedy konstatovat, že ačkoliv bude sporná stavba zřejmě patřit k těm s největším půdorysem a objemem, není nepřiměřená místním poměrům.

55. Nepřiměřenost místním poměrům nezakládá ani skutečnost, že se jedná o dvojdom. Soud zdůrazňuje, že dvojdomy (tj. rodinné domy, které k sobě na hranici pozemku přiléhají společnou stěnou – srov. str. 40 textové části výroku územního plánu) územní plán v plochách BI výslovně připouští. Za této situace je tedy zcela absurdní výklad žalobců, že stavba dvojdomu je vyloučena proto, že v lokalitě dosud žádný nestojí. Touto logikou by v nové rozvojové lokalitě nemohl pořádně vzniknout ani první rodinný dům. Soud tedy konstatuje, že územním plánem výslovně připuštěná stavba dvojdomu není nepřiměřená místním poměrům.
56. Nadto lze poznamenat, že s domem žalobců z východní strany sousedí rodinný dům č. p. X8 o dvou bytových jednotkách (každá jednotka má vlastní vchod), který se od dvojdomu, jak jej vymezuje územní plán, fakticky liší pouze tím, že nejde formálně o dva objekty na dvou pozemcích. Pohledově se však jako dvojdom uplatňuje. S ohledem na to není soudu zřejmé, proč jeden dvojdom (sporná stavba) má být v rozporu s okolní zástavbou, a druhý (faktický) „dvojdom“ nikoliv. Naopak tento druhý dvojdom fakticky spoluvytváří ne zcela jednotlý charakter zástavby, v němž jsou dvojdomy nejen přípustné (pohledem územního plánu), ale skutečně se zde i vyskytují.
57. Nepřiměřenost místním poměrům pak nezakládá ani nesourodost (osová nesouměrnost) rodinných domů tvořících spornou stavbu. Územní plán nepožaduje, aby byly dvojdomy osově souměrné. Z katastrální mapy je na první pohled zřejmé, že ani stávající zástavba není osově souměrná, a rovněž nelze identifikovat ani nějaký převládající, natožpak jednotný tvar zástavby. Soud se podrobně nezabýval tvrzením žalobců, že asymetričnost ostatních staveb v lokalitě je vynucená technickým řešením, kdežto u sporné stavby jde o úmysl. Žalobce nijak konkrétně netvrdí a neprokazuje, v čem mají tvrzené technické důvody asymetričnosti jiných staveb v dotčené lokalitě spočívat, nehledě na to, že bez ohledu na důvody těchto odlišností se tak jako tak pohledově na charakteru zástavby musí projevit. Za této situace není soud přesvědčen o tom, že *kontext okolní zástavby* v dotčené lokalitě zahrnuje symetričnost staveb. I pokud by bylo pravdou, že ostatní asymetrické stavby v dotčené lokalitě jsou asymetrické nikoliv libovolně, ale kvůli nějakému objektivnímu technickému omezení, stále tvoří nezanedbatelnou část zástavby dotčené lokality. Za takového stavu nelze spravedlivě vyžadovat symetričnost ani u těch staveb, které žádné objektivní technické omezení nemají. To platí i pro rodinné domy tvořící dvojdom, jež za tohoto stavu nelze hodnotit jako nepřiměřeně vybočující z charakteru okolní zástavby jen proto, že také (byť třeba ne z technických příčin) mají různé velké nebo různě umístěné vchodové dveře nebo okna.

58. Skutečnost, že se sporná stavba nachází na nescelených pozemcích (tedy každý z rodinných domů ji tvořících se nachází na vlastním pozemku), rovněž není nepřiměřená místním poměrům. Pro charakter (či kontext okolní) zástavby totiž není určující uspořádání jednotlivých parcel, jež se pohledově v terénu vůbec nemusí uplatňovat (takto by se projevovalo až oddělení pozemků v terénu ploty apod). Soud si je vědom, že při sloučení obou pozemků do jednoho by se na spornou stavbu uplatnil přísnější (vyšší) koeficient zeleně. Jde nicméně o důsledek regulace územního plánu, který stanovil minimální rozlohu pozemku (parcely) na 700 m² a různé koeficienty zeleně pro pozemky podle toho, zda je jejich rozloha nižší či vyšší než 800 m². Územní plán tedy postup, který zvolili stavebníci, umožňuje a nelze v něm spatřovat nepřiměřenost místním poměrům.
59. S ohledem na uvedené soud konstatuje, že závěr správních orgánů, že sporná stavba není excesem z kontextu okolní zástavby a charakteru prostředí, nevybočuje z mezí správního uvážení ani nevykazuje znaky jeho zneužití. Námitka je proto nedůvodná.
60. Závěrem soud doplňuje, že povolením sporné stavby nedochází ke změně podmínek pro zástavbu v dotčené lokalitě „v průběhu hry“, jak namítá žalobce. Tyto podmínky jsou od počátku stejné a v případě různých staveb je s nimi jen různě nakládáno. Každá nová stavba nějakým způsobem ovlivňuje celkový výraz zástavby lokality, v níž se nachází, což může ovlivnit i posuzování nových staveb v budoucnu. Pokud se podmínky dílčím způsobem mění, je to důsledek změn územně plánovací dokumentace, nikoliv vydání napadeného rozhodnutí.

K rozporu s územním plánem (koeficientem zeleně)

61. Žalobci dále namítají, že část sporné stavby na pozemku parc. č. X2 nesplňuje koeficient zeleně. Podle nich je třeba zatravnovací rošty započítat jako zpevněnou plochu. Potom ale pro pozemek parc. č. X2 vychází koeficient zeleně 0,58, přičemž minimálně je třeba 0,65. Ani samy správní orgány je nezapočítávají jako zeleň ze 100 %, ale jen z 80 %. Že územní plán nedefinuje, co se rozumí zpevněnou a nezpevněnou plochou, je bez významu, protože parkovací stání tvořená zatravnovacími rošty jsou ve výroku prvostupňového rozhodnutí označena jako zpevněná. Zatravnovací rošty nelze považovat za nezastavitelné a nezpevněné plochy využívané výhradně pro vegetační pokryv, jak uvádí definice koeficientu zeleně v územním plánu, protože i samy správní orgány je započítávají jen z 80 %. Rozsudek NSS č. j. 9 As 175/2016-50 je bez významu, protože v projednávané věci se nejedná o započítávání staveb či jejich zpevněných ploch, ale o započítávání výměry ploch zpevněných. Na projednávanou věc nelze podle žalobců aplikovat ani rozsudek zdejšího soudu č. j. 46 A 78/2014-104, protože se netýkal územního plánu Lysé nad Labem.
62. Územní plán (str. 39 textové části výroku) vymezuje koeficient zeleně jako „*plošný podíl nezastavitelných a nezpevněných ploch z celkové plochy dosud nezastavěného pozemku. Tyto nezastavitelné plochy budou využity výhradně pro vegetační pokryv a přednostně zahrnují vzrostlou zeleň. Případné vodní plochy musejí být přírodního charakteru. KZ je součástí příslušného regulativu a udává minimální hodnotu podílu nezpevněné plochy pozemku*“.
63. Pozemek parc. č. X2 má výměru 712 m², vztahuje se na něj tedy koeficient 0,65, což není mezi účastníky řízení sporné.
64. Výpočtem koeficientu zeleně se podrobně zabývalo stanovisko OÚP, s nímž se nadřízený dotčený orgán zcela ztotožnil. Dotčené orgány vyšly z toho, že zatravnovací dlaždice

umožňují realizovat vegetační pokryv. Podpůrně odkázaly na rozsudek NSS č. j. 9 As 175/2016-50, podle něhož zatravnovací rošt není stavbou, a rozsudek zdejšího soudu č. j. 46 A 78/2014-104, podle něhož vegetační dlažba nebrání vsakování vody, a tak ji lze přičíst k ploše zeleně. Plochu tvořenou zatravnovacími dlaždicemi započítaly dotčené orgány do zeleně jen z 80 %, protože podle projektové dokumentace umožňuje konkrétní použitý typ dlaždic vegetační pokryv z 80 % plochy a 20 % tvoří plast.

65. Sporné tedy je, zda zatravnovací dlaždice představují zpevněnou, nebo nezpevněnou plochu a zda je možné postupovat tak, že jako zeleně se započte 80 % jejich plochy, anebo je třeba je ze 100 % považovat za plochu zpevněnou.
66. Je pravdou, že územní plán nespécifikuje, zda považuje zatravnovací dlaždice za zpevněnou nebo nezpevněnou plochu, ani nevymezuje zpevněnou a nezpevněnou (nezastavitelnou) plochu. Nutno podotknout, že vyjma předpisů daňových [srov. nynější § 1a odst. 1 písm. o), v rozhodné době § 6 odst. 5 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném do 31. 12. 2023] ani žádný právní předpis neobsahuje jednoznačné vymezení pojmu zpevněná plocha. Za této situace dotčené orgány zcela správně vyšly z autonomního vymezení koeficientu zeleně v územním plánu, z něhož plyne, že nezpevněné (nezastavitelné) plochy se vyznačují tím, že „budou využity výhradně pro vegetační pokryv a přednostně zahrnují vzrostlou zeleně“. Na základě projektové dokumentace pak dospěly k závěru, že výhradně pro vegetační pokryv bude sloužit 80 % plochy tvořené zatravnovacími dlaždicemi, a proto odpovídající podíl jejich plochy započítaly jako plochu nezastavěnou (nezastavitelnou).
67. Žalobci proti tomu namítají, že má jít o plochy výhradně pro vegetační pokryv. Pokud je tedy samy správní orgány započítávají jen z 80 %, zřejmě nejsou využity *výhradně* pro vegetační pokryv. Žalobci dále poukazují na to, že parkovací stání, která mají být tvořena zatravnovacími dlaždicemi, jsou ve výroku prvostupňového rozhodnutí označena jako zpevněná.
68. Z definice koeficientu zeleně v územním plánu plyne, že jeho účelem je umožnit, aby byl stavební pozemek ve stanovené části pokryt vegetací. Zatravnovací dlaždice z podstaty věci slouží právě tomu, aby v nich vegetace rostla, byť se jedná o určité kompromisní řešení. To se ostatně odrazilo v tom, že dotčené orgány je započítaly jen z části. Plochu dlaždic, kterou tvoří pevná část, na níž žádná vegetace růst nemůže, nezapočetly. Žalobci mají samozřejmě pravdu, že striktně vzato plocha tvořená zatravnovacími dlaždicemi neslouží celá *výhradně* (ze 100 %) pro vegetační pokryv. Podle soudu nicméně zatravnovací dlaždice v projednávané věci slouží z podstatné části (80 %) právě tomuto účelu. Územní plán přitom výslovně vylučuje, jen aby byla započtena ta jejich plocha, která neslouží pro vegetační pokryv. *A contrario* tedy plocha využitelná pro zeleně může být zahrnuta do koeficientu zeleně tak, jak to učinily dotčené orgány. Výklad dotčených orgánů podle soudu respektuje územní plán a účel koeficientu zeleně a vede v nejširší míře k ochraně různých zájmů.
69. Na uvedeném nic nemění skutečnost, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí jsou plochy tvořené zatravnovacími dlaždicemi nepřesně označeny jako zpevněné, rozhoduje totiž skutečná povaha povoleného stavebního prvku. Popis stavby ve výroku prvostupňového rozhodnutí v celku zní: „*zpevněná parkovací plocha, ze zatravnovacích plastových rohoží Ecoraster*“. Úvodní zkratkovité vyjádření nelze vykládat tak, že stavební úřad dospěl

k odlišnému názoru ohledně povahy zatravnovací dlažby než dotčený orgán. Jeho závěry ostatně stavební úřad převzal do odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

70. V rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. 12. 2021, č. j. 51 A 51/2020-82, se soud podrobně zabýval tím, kdy lze zatravnovací dlaždice považovat za zpevněnou a kdy naopak za nezpevněnou plochu. Dospěl přitom k závěru, že záleží na převažujícím účelu využití: „Pokud by například účelem pokládky zatravnovací dlažby bylo pouze vytvoření chodníku na zahradě či v parku, pak v takovém případě je logičtější započít povrch ze zatravnovací dlažby do procenta zeleně, a nikoliv do procenta ploch zpevněných. Podobně by tomu bylo i v případě, pokud by ze zatravnovací dlažby byla vybudována např. individuální parkovací stání na větším zahradním pozemku, u něhož by se nepředpokládalo využití větším množstvím osob než vlastníkem či jiným uživatelem nemovitosti. V těchto případech by totiž „pevná“ část zatravnovacích dlaždic plnila spíše doplňkovou funkci k vegetačnímu pokryvu území. Naproti tomu pokud by hlavním účelem pokládky zatravnovací dlažby bylo vybudovat příjezdovou cestu či parkoviště pro blíže neurčený okruh uživatelů, pak je zřejmé, že v takovém případě by hlavní smysl zatravnovací dlažby spočíval v potřebě zajistit pevnost pozemku kvůli jeho trvalému zatížení motorovými vozidly, a nikoliv v potřebě zajistit vegetační pokrytí pozemku (to může být nanejvýš funkce doplňková).“ (důraz přidán soudem pro projednávanou věc). V projednávané věci mají zatravnovací dlaždice sloužit k vybudování odstavných stání pro vlastníka jediné nemovitosti. Je tedy zřejmé, že jejich účelem je ve shodě se zdůrazněnou částí citovaného rozsudku primárně vytvoření plochy zeleně.
71. Jelikož stěžejní bylo posouzení, zda zatravnovací dlaždice plní funkci nezastavěných ploch stanovenou v definici koeficientu zeleně, nezabýval se soud tím, zda lze na projednávanou věc aplikovat judikaturu správních soudů, na niž podpůrně odkázal dotčený orgán. I pokud by uvedené rozsudky na projednávanou věc z důvodů uvedených žalobcem nedopadaly, nemohlo by to na výše uvedeném nic změnit. Soud však podotýká, že využití judikatury obecně nebrání, pokud není skutková situace projednávané věci přesně totožná se situací v odkazované věci (například se netýkají stejného územního plánu). Námitka není důvodná.

K dopravě v klidu

72. Žalobci dále namítají, že sporná stavba nemá zajištěnu dopravu v klidu, jak to vyžaduje § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb. a norma ČSN. Na vyhlášku a normu ČSN odkazuje i územní plán v podkapitole d.02.6 *Doprava v klidu*. Správní orgány však uplatňují pouze požadavek alespoň 2 stání na byt stanovený v kapitole f.01 textové části výroku územního plánu, ale nikoliv odkaz na vyhlášku a normu ČSN stanovený v podkapitole d.02.6. Obě ustanovení se podle žalobců doplňují. Žalobci tvrdí, že v souladu s kapitolou 14.1.9 normy ČSN by měly vzniknout pro každou bytovou jednotku 3 odstavná stání. Stavební úřad se touto otázkou nezabýval. V napadeném rozhodnutí chybí údaj o počtu odstavných stání, která by měla ke sporné stavbě vzniknout. Žalovaný uvedl, že k posuzování počtu odstavných a parkovacích stání není orgán územního plánování příslušný a že v řízení u stavebního úřadu bude záměr prověřen z hlediska splnění podmínek pro umístění a povolení stavby daných stavebním zákonem a prováděcími vyhláškami. Námitku žalobců tak věcně nevypořádal. Podle žalobců je výrok napadeného rozhodnutí v rozporu s jeho odůvodněním, protože na jednu stranu žalovaný odvolání zamítl, ale na druhou stranu zřejmě předpokládal, že věc bude dořešena stavebním úřadem. Žalobci také namítají, že správní orgány se nedrží terminologie normy a neodlišují parkovací a odstavná stání. Ve

vyjádření ze dne 19. 6. 2024 žalobci uvádějí výpočet odstavných stání podle normy ČSN: při součiniteli stupně automobilizace pro Lysou nad Labem 1,25 (který žalobci dopočítali z údajů Registru vozidel a Českého statistického úřadu), vychází 2,5 parkovacího místa na bytovou jednotku, zaokrouhleně tedy 3.

73. Soud však neshledal, že by napadené rozhodnutí trpělo vnitřním rozporem, který by je činil nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost. Soud nepopírá, že pasáž odkazující na řízení před stavebním úřadem, v níž žalobce spatřuje vnitřní rozpor, napadené rozhodnutí obsahuje. Zjevně se však jedná o pasáž přejatou ze závazného stanoviska KÚSK. Nejde tedy o to, že by žalovaný zaujal právní názor, který se nepromítl do znění výroku, nýbrž o nedůslednost při redakci odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ta ale vnitřní rozpor napadeného rozhodnutí v projednávané věci nezakládá.
74. Žalobce a) v předcházejícím řízení konstantně namítal, že podle jeho názoru vyžaduje vyhláška a norma ČSN, aby byla sporná stavba vybavena třemi odstavnými stáními na byt, a upozorňoval na to, že územní plán vedle regulativu aspoň dvou stání na byt také odkazuje na vyhlášku a normu ČSN.
75. Soud nejprve uvádí, že technické normy týkající se technických požadavků na stavby jsou závazné pouze v případě, že tak stanoví závazný právní předpis. Na normu ČSN odkazuje § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., je tedy závazná (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 12. 2021, č. j. 51 A 51/2020-82, a judikaturu tam citovanou). Rovněž platí, že územní plán pro své vlastní účely může definovat pojmy, které používá, či stanovit normu formou odkazu na dokumenty obecně právně nezávazné (zde normu ČSN), přičemž takto vytvořené definice nebo stanovené normy jsou pro účely územního plánu a jeho aplikace závazné (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 3. 2017, č. j. 46 A 23/2015-100).
76. V projednávané věci se však stavební úřad, žalovaný ani žádný dotčený orgán k této otázce nevyjádřili. Napadené ani prvostupňové rozhodnutí ani žádné ze závazných stanovisek v důsledku toho nedává odpověď na to, jaký počet stání podle normy ČSN připadá na jednotlivé byty sporné stavby. Žádný výpočet neobsahuje ani projektová dokumentace. Ta stejně jako správní orgány vychází prostě z toho, že územní plán požaduje minimálně 2 stání na byt. Jelikož v napadeném ani prvostupňovém rozhodnutí nelze nalézt ani náznak úvahy o tom, jaký počet stání má být u sporné stavby zajištěn podle vyhlášky a normy ČSN, je napadené rozhodnutí v tomto rozsahu nepřezkoumatelné.
77. Soud přesto neshledal důvod napadené rozhodnutí s ohledem na tento nedostatek jeho odůvodnění zrušit, neboť tato vada se nijak nedotýká právní sféry žalobců.
78. Soud připomíná, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu slouží zásadně k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob a není nástrojem všeobecné kontroly zákonnosti výkonu veřejné správy. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, na půdorysu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dovodil, že pokud úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na jeho zrušení úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. R.

Navazující judikatura tyto závěry posléze rozšířila i na řízení podle stavebního zákona. V rozsudku ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023-104, NSS dospěl k závěru, že žalobci, kteří byli účastníky řízení podle stavebního zákona z důvodu možného dotčení jejich vlastnického či jiného věcného práva k nemovité věci, mohou v soudním řízení uplatňovat námitky, které bezprostředně souvisejí s ochranou jejich veřejných subjektivních práv (právní sféry), a to i nad rámec věcného práva, jež jim založilo účastenství ve správním řízení. Mohou se přitom dovolat i těch právních norem, jejichž smyslem je chránit veřejný zájem, *pokud tento veřejný zájem souvisí s jejich veřejnými subjektivními právy*. Nemohou však v soudním řízení namítat takové porušení zákona, které s jejich veřejnými subjektivními právy vůbec nesouvisí (např. dovolávat se ochrany práv třetích osob nebo veřejného zájmu, jenž zjevně není přímo provázán s jejich právní sférou).

79. Jedná se o důsledek základního východiska řízení ve správním soudnictví, v němž soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům osob (srov. § 2 s. ř. s.). Ne každá nezákonnost totiž představuje zároveň porušení subjektivního práva. Předpokladem aktivní věcné legitimace na straně žalobce (jakožto podmínky důvodnosti žaloby) je, že nezákonným rozhodnutím skutečně došlo k tvrzenému zkrácení na jeho právech (srov. např. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).
80. Správní soudy se opakovaně zabývaly námitkou nesprávně stanoveného počtu stání podle normy ČSN. V rozsudku ze dne 22. 2. 2024, č. j. 6 As 232/2022-23, NSS považoval otázku správnosti výpočtu parkovacích míst nejen za záležitost veřejného zájmu, ale i za možný předmět námítky účastníka společného územního a stavebního řízení (osoby, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno). Možné přímé dotčení vlastnického práva nebo jiného věcného práva „sousedů“ stavby lze podle NSS spatřovat v tom, že nedostatečný počet parkovacích míst realizovaného stavebního záměru by potenciálně mohl vést k nepřiměřenému zatížení jeho bezprostředního okolí parkujícími vozidly osob, které budou danou stavbu využívat. Typově podobné dotčení na právech bylo namítáno i v jiných věcech, v nichž se správní soudy počtem stání zabývaly (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 6. 2019, č. j. 10 As 224/2018-56, zdejšího soudu ze dne 30. 8. 2023, č. j. 51 A 14/2022-61, či Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2023, č. j. 31 A 75/2021-116).
81. V projednávané věci však žalobci tvrdí jen tolik, že údajné nedodržení požadavku na počet odstavných stání umožňuje, aby sporná stavba byla větší a mohutnější (což má generovat zvýšené obtěžování hlukem, prachem, smogem, zápachem a osvětlením). Takové dotčení na právech považuje soud za vysoce spekulativní. Nelze totiž předjímat, jaké řešení sporné stavby by stavebníci zvolili (zda by se nějak podstatně zmenšila), pokud by skutečně museli zřít celkem 6 odstavných stání namísto čtyř. Plocha tvořená zatravněvacími rošty je totiž již nyní dostatečně velká na to, aby u každé části sporné stavby mohla stát tři vozidla. Z projektové dokumentace tedy neplyne, že by případné zřízení dalších parkovacích stání nutně vyžadovalo podstatné zmenšení dvojdomu.
82. Žalobci tvrzené dotčení se nadto míjí s účelem normy ČSN. Tím není omezit velikost stavby tak, aby neprodukovala nadměrné imise, nýbrž zajistit dostatečnou kapacitu odstavných a parkovacích stání pro potřeby konkrétní stavby. Soud pak zejména upozorňuje na skutečnost, že dům žalobců nesdílí se spornou stavbou ulici. Nepřichází tedy v úvahu,

že by žalobci byli dotčeni tím, že sporná stavba nebude mít zajištěn dostatečný počet stání a vozidla jejich vlastníků budou například odstavena na ulici před jejich domem. Žalobci rovněž nijak nerozporují tvrzení stavebního úřadu, že všechny rodinné domy v dotčené lokalitě, včetně toho jejich, mají pouze dvě odstavná stání na byt. Soudu tedy není zřejmé, proč by se jejich právní sféry mělo negativně dotýkat to, že sporná stavba bude mít také jen dvě stání na byt.

83. Soud tedy konstatuje, že žalobci plausibilně (hájitelně, myslitelně) netvrdí žádný zásah do svých veřejných subjektivních práv v důsledku tvrzeného nesprávně stanoveného počtu odstavných stání sporné stavby. S ohledem na poměry v území soud ani neshledal, že by žalobci mohli být jakkoliv dotčeni „zvýšenou“ zátěží území způsobenou eventuálním odstavením vozidel osob využívajících spornou stavbu mimo vlastní pozemek. I kdyby tedy měli žalobci pravdu a norma ČSN by vyžadovala, aby sporná stavba disponovala třemi stáními na jeden byt na vlastním pozemku, nemá tato otázka žádnou souvislost s veřejnými subjektivními právy žalobců. Námitka je nedůvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

84. S ohledem na uvedené soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
85. S ohledem na to, že žalobu neshledal důvodnou a napadené rozhodnutí nezrušil, považoval soud za bezpředmětný návrh žalobců vznesený ve vyjádření ze dne 12. 7. 2025, aby soud zrušil také *případné* kolaudační rozhodnutí, souhlas s užíváním sporné stavby a její zápis do katastru nemovitostí. Pro úplnost však soud uvádí, že předmětem řízení, jak jej vymezili sami žalobci, bylo pouze napadené rozhodnutí. Uvedený návrh pak soud nevyhodnotil ani jako samostatnou žalobu. Žalobci návrh učinili, aniž by jim bylo známo, zda již byla sporná stavba zkolaudována a zapsána do katastru nemovitostí, neoznačili žádné konkrétní rozhodnutí (či nezákonný zásah) a neuplatnili k tomuto návrhu žádné žalobní body. Takový návrh na zrušení neurčitého případně v budoucnu vydaného rozhodnutí není možné považovat za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Navíc s ohledem na jeho podmíněnou povahu by soud k tomuto návrhu žalobců v zásadě ani neměl přihlížet (srov. § 41a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).
86. Soud neprováděl žalobci navržený důkaz prvostupňovým a napadeným rozhodnutím, podáními žalobců, projektovou dokumentací a dalšími podklady založenými ve správním spise, protože správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). K podání ze dne 4. 1. 2024 žalobci připojili listiny, které formálně neoznačili jako důkazní návrhy. Ani těmito listinami nebylo třeba dokazovat, neboť obsah územního plánu nebyl mezi účastníky řízení sporný a obsah katastru nemovitostí je veřejně přístupný a známý. Územní rozhodnutí 2008 a 2010 a závazné stanovisko OÚP jsou rovněž založeny v předloženém správním spise. Odpověď Městského úřadu Lysá nad Labem na žádost o informace ze dne 4. 11. 2020, č. j. MULNL-OVŽP/77469/2020/Sam, pak nebyla pro posouzení věci relevantní. V ní uvedenou informaci, že dotčenou lokalitu lze zastavět nejvýše 31 rodinnými domy, žalobci neargumentovali. Že regulativy stanovené územním rozhodnutím 2010 dříve uplatňoval, stavební úřad uznal, tato skutečnost je tedy nesporná.

87. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nebyli v řízení úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost, pod niž spadá i obrana rozhodnutí v soudním řízení.
88. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by bylo namístež jí přiznat náhradu nákladů řízení. Proto jim náhrada nákladů řízení nepřísluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025). V souladu s čl. XI bodem 2 zákona č. 314/2025 Sb. se nové znění § 60 odst. 5 s. ř. s. na řízení zahájena před 1. 1. 2026 nepoužije.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. května 2026

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.
předseda senátu