



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci

žalobce: R. L.
bytem H.

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2020, č. j. KrÚ
20094/2020/2/2020/OMSŘI/Fi,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 5. 3. 2020, č. j. KrÚ 20094/2020/2/2020/OMSŘI/Fi, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce a jeho manželka předložili dne 9. 10. 2019 Městskému úřadu Lázně Bohdaneč (dále též „stavební úřad“) společné oznámení záměru „novostavba rodinného domu včetně přípojek IS (voda, splašková kanalizace, plyn, elektro), dešťová kanalizace do akumulární jímky s přepadem do zasakovacího objektu, zpevněné plochy a oplocení na pozemku parc. č. X v kat. území Č.“ (dále též „předmětná stavba“ či „předmětný záměr“).
2. Magistrát města Pardubic, Odbor hlavního architekta, Oddělení územního plánování (dále též „úřad územního plánování“) vydal závazné stanovisko ze dne 2. 9. 2019, č. j. MmP 90885/2019, podle něhož je předmětný záměr nepřipustný, neboť je v rozporu s územním plánem obce Č. Úřad územního plánování uvedl, že v předmětné části lokality mají být rodinné domy se šikmou střechou, předmětný záměr však počítá s plochou střechou.
3. Stavební úřad vydal dne 3. 12. 2019 [jako datum vyhotovení je uvedeno 28. 11. 2019, vydáno, tj. vypraveno ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád“), však toto rozhodnutí bylo až dne 3. 12. 2019] rozhodnutí č. j. MULB/06268/2019, kterým byla žádost o vydání společného povolení na předmětnou stavbu zamítnuta. Stavební úřad převzal do odůvodnění tohoto rozhodnutí závěry závazného stanoviska a uvedl, že předmětný záměr není v souladu s požadavky dle § 94o zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), a že by mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem nebo zvláštními předpisy. Předmětná stavba nesplňuje požadavky na stavbu dle § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále též „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Předložené žádosti nelze vyhovět, protože stavební úřad neprováděl další dokazování dle § 149 odst. 4 správního řádu (§ 149 odst. 6 správního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2021, pozn. krajského soudu).
4. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu podali žalobce a jeho manželka včasné odvolání. Krajský úřad Pardubického kraje, Odbor rozvoje v rámci odvolacího řízení potvrdil závazné stanovisko úřadu územního plánování (interní sdělení ze dne 12. 2. 2020, č. j. KrÚ 4766/2020, SpKrÚ 4766/2020, dále též „sdělení krajského úřadu“). Ztotožnil se se závěrem, že předmětný záměr není v souladu s územním plánem.
5. Žalovaný následně dne 9. 3. 2020 vydal [k vydání ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu došlo 9. 3. 2020, na rozhodnutí je jako datum vyhotovení uvedeno 5. 3. 2020] rozhodnutí č. j. KrÚ 20094/2020/2/2020/OMSŘI/Fi, kterým zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu č. j. MULB/06268/2019.
6. Proti rozhodnutí žalovaného č. j. 20094/2020/2/2020/OMSŘI/Fi podal žalobce žalobu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). V ní namítal, že argumentace obsažená v závazném stanovisku úřadu územního plánování je zmatečná a chaotická. K závěru o nepřipustnosti záměru úřad územního plánování dospěl na základě správního uvážení, ačkoliv to přichází v úvahu pouze za situace, kdy zákon umožňuje správnímu úřadu rozhodnout v určitých mezích podle vlastního uvážení – to by mohlo nastat v případě, že by územní plán umožňoval výběr jedné z možných či přípustných variant řešení, což ovšem v dané věci nenastalo.

7. Obsah urbanistické koncepce má dle žalobce dvě samostatné části, resp. týká se ploch mimonávrhových (dle územního plánu zastavitelných) a ploch větších nezastavěných, pro které budou urbanistické zastavovací podmínky řešeny individuálně dle konkrétních aktuálních podmínek, případně zadáním zastavovací studie. Žalobce namítal, že podmínka, že nové stavby budou charakterem svého řešení navazovat na převládající charakter okolní stávající zástavby, neplatí pro celé území řešené územním plánem, nýbrž toliko pro stavby např. v prolukách a větších zahradách, tedy ne pro stavby ve větších nezastavěných či návrhových plochách. O tom svědčí i to, že v centru obce byla ve vymezené větší zastavitelné ploše Z3 realizována rozsáhlá výstavba řadových rodinných domů, kdy některé z nich mají charakter bytových domů, ačkoliv v dané ploše převažují samostatně stojící rodinné domy a zástavba centra obce těmito řadovými rodinnými domy zcela změnila převládající charakter okolní zástavby. Požadavek, že nové stavby budou charakterem svého řešení navazovat na převládající charakter okolní stávající zástavby, tedy neplatí. Proto nemůže platit ani pro zastavitelnou plochu Z2.
8. Úřad územního plánování argumentoval, že rodinný dům č. p. X s plochou střechou stojí na okraji zastavitelné plochy Z2, což je zřejmě důvod, proč právě pro něj požadavek na tvar střechy neplatí. To však dle žalobce nemá oporu v zákoně ani v tom, čím úřad územního plánování v odůvodnění stanoviska argumentuje v případě novostavby rodinného domu. Úřad územního plánování dále uvádí, že tento charakter rodinného domu je pro tuto část lokality určující, aniž by ale toto svoje tvrzení řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil a upřesnil, pro jakou část zastavitelné plochy Z2 je tento dům typem střechy určující, zda to není pro celou funkční plochu Z2 a o jakou část územního plánu se úřad územního plánování opírá. Dům žalobce je navržen na pozemku nacházejícím se také na samotném okraji plochy Z2, proto by měly být uvedeny důvody, proč je nutné na jeho stavbu pohlížet jinak než na stavbu na protější straně jedné a téže zastavitelné plochy, zejména když na pozemku sousedícím s pozemkem žalobce stojí rodinný dům č. p. X s plochou střechou a jeho dům tedy respektuje požadavek, že tvarem střechy musí navazovat na okolní zástavbu.
9. Ve vyjádření úřadu územního plánování ze dne 4. 11. 2015 (týkajícím se domu č. p. X) je uvedeno, že územní plán ploché střechy nevyklučuje. Správní orgány se tímto rozporem s případem žalobce vůbec nezabývaly. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí podle žalobce rovněž nezabýval námitkami, že stavební úřad po vydání závazného stanoviska nebyl oprávněn provádět žádné další dokazování a žádost měl zamítnout, což však stavební úřad nerespektoval a nad rámec svých pravomocí posuzoval žádost v rozsahu požadavků stanovených v § 94o stavebního zákona, žádost zamítl s odkazem na § 94p odst. 2 téhož zákona a rovněž se nad rámec zákona zabýval požadavky dle § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
10. Krajský úřad se ve svém sdělení dle žalobce nevypořádal s jeho námitkami a nijak neodůvodnil svoje závěry, že závazné stanovisko úřadu územního plánování považuje za přezkoumatelné, s předepsanými náležitostmi a s úplným odůvodněním. Neodůvodnil ani závěr, proč se neztotožňuje s názorem žalobce, že úřad územního plánování postupoval ve stejných případech odlišně. Za dostatečný důvod nelze považovat tvrzení obsažené ve sdělení krajského úřadu, že úřad územního plánování v případě domu č. p. X vydával pouze nezávazné vyjádření a v případě druhém závazné.
11. Žalobce z uvedených důvodů navrhl zrušit napadené rozhodnutí žalovaného.

12. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě vyslovil přesvědčení, že závazné stanovisko úřadu územního plánování i sdělení krajského úřadu obsahují veškeré vyžadované náležitosti. Podle žalovaného předmětná stavba není v souladu se zásadami urbanistické koncepce územního plánu, neboť se jedná o stavbu, která charakterem svého řešení (navrženo zastřešení plochou střechou) nenavazuje na převládající charakter stávající zástavby, tj. nerespektuje převažující typ zastřešení, čímž je šikmá střecha, a to převážně sedlová, valbová nebo stanová. Žalovaný se stejně jako krajský úřad ve svém sdělení zabýval posouzením případu rodinného domu č. p. X s plochou střechou v téže lokalitě – oba záměry jsou srovnány z pohledu dřívějších a současných podmínek v lokalitě Z2. Žalovaný navrhl zamítnout žalobu.
13. Soud na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Soud o věci samé rozhodl bez veřejného projednání věci dle § 51 odst. 1 s. ř. s.
14. Úřad územního plánování vydal závazné stanovisko ve smyslu § 96b stavebního zákona, podle jehož odst. 3 v závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.
15. Úřad územního plánování ve svém závazném stanovisku označil předmětný záměr za nepřípustný z důvodu rozporu s územním plánem, který v daném území vyžaduje jiný typ zastřešení budov (kolmé střechy oproti ploché střeše v předmětném záměru).
16. V územním plánu obce Č. z roku 2012 je v textové části na str. 10 (v kapitole 3 nazvané Urbanistická koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně) mimo jiné uvedeno: „Urbanistický návrh se orientoval především na vytvoření dostatečné rezervy pro bytovou výstavbu (rodinné domy), občanskou vybavenost, rekreaci, návrh ploch pro dopravní infrastrukturu, dobudování technické infrastruktury a funkční řešení celé plochy řešeného území obce. Nové stavby budou charakterem svého řešení navazovat na charakter okolní stávající zástavby (hmotové řešení staveb, převažující typ zastřešení apod., viz též kap. 6)“. Daný požadavek se dle závěru krajského soudu evidentně týká celého území obce (žalobce ostatně nepřednesl argumentaci svědčící o opaku). O tom svědčí i odkaz na kapitolu 6, kde územní plán upravuje rozčlenění celého území obce do ploch podle převládajících funkcí a stanoví podmínky pro využití těchto ploch.
17. Lze připustit, že na str. 10 v textové části územního plánu je pasáž o tom, že nové stavby budou charakterem svého řešení navazovat na charakter okolní stávající zástavby (hmotové řešení staveb, převažující typ zastřešení apod.), zopakována po větě: „Při splnění regulativů uvedených v textové části a podmínek stavebního zákona vč. navazujících vyhlášek lze v jednotlivých případech realizovat stavby i mimo návrhové plochy (např. v prolukách, větších zahradách) v rámci příslušných ploch s rozdílným způsobem využití.“ To může nasvědčovat závěru, že se zde citovaný požadavek na návaznost na charakter okolní stávající zástavby vztahuje ke stavbám realizovaným mimo návrhové plochy. Nic to však nemění na skutečnosti, že předmětný požadavek byl na téže straně územního plánu výslovně vztažen i na celé území obce. Není proto pochyb, že se tento požadavek uplatní i na předmětný záměr.

18. Na tomto místě je třeba podotknout, že jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“; rozhodnutí správních soudů jsou dostupná z: <http://www.nssoud.cz>), předmětná formulace obsažená v územním plánu obce Č. není v rozporu s právními předpisy. Regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury zástavby [§ 43 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti], a není podrobností náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím dle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, publ. pod č. 3627/2017 Sb. NSS).
19. Správní orgány založily odůvodnění svých rozhodnutí a závazných stanovisek na argumentaci, že převládajícím typem zastřešení rodinných domů v zastavitelné ploše Z2 v obci Č. jsou šikmé střechy, a to převážně sedlové, valbové nebo stanové. Předmětný záměr, který počítá s plochou střechou, proto nenásleduje převažující typ zastřešení v zastavitelné ploše Z2.
20. Dům č. p. X s plochou střechou se nachází v severní části zastavitelné plochy Z2 (pozemek parc. č. st. X). Jak plyne ze závazného stanoviska úřadu územního plánování a z rozhodnutí stavebního úřadu, v roce 2015 v lokalitě nebyla žádná okolní stávající zástavba, pročez úřad územního plánování v roce 2015 uzavřel, že výstavba rodinného domu s plochou střechou (jenž se nyní nachází na pozemku parc. č. st. X) je možná. Závěr úřadu územního plánování ve vyjádření ze dne 4. 11. 2015 (jejž stavební úřad převzal do svého rozhodnutí ze dne 17. 8. 2016, č. j. 2928/16/SO/JKu, a na nějž v odvolacím řízení i v žalobě odkázal žalobce), že územní plán řešení plochých střech nevyklučuje, dle závěru krajského soudu koresponduje se sdělením, že v této ucelené části lokality nebyl řešen záměr jiný, a tedy návrh stavby rodinného domu s plochou střechou je možné akceptovat. Jestliže v předmětné části lokality v roce 2015 skutečně nebyla žádná okolní stávající zástavba, jak plyne ze závazného stanoviska úřadu územního plánování ze dne 2. 9. 2019 i z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 11. 2019 (ani žalobce netvrdil opak), pak plochá střecha domu (nyní se nacházejícího na pozemku parc. č. st. X) z logiky věci nemohla porušit charakter okolní stávající zástavby. Tato stavba (resp. provedení její střechy) proto nebyla v rozporu s územním plánem.
21. Pozemek, na kterém má být realizována předmětná stavba, leží na jižní hranici zastavitelné plochy Z2 (cca 370 m od pozemku parc. č. st. X). Pro posouzení souladu předmětného záměru s územním plánem proto není sám o sobě rozhodující typ střechy domu č. p. X. Na tento závěr nemá žádný vliv ani námitka žalobce o nesprávnosti či nesrozumitelnosti tvrzení úřadu územního plánování, že tento charakter rodinného domu (č. p. X) je pro tuto část lokality určující – soud se touto námitkou blíže nezabýval. Jedná se totiž o lokalitu relativně vzdálenou (cca 370 m) od pozemku, kde má být realizován předmětný záměr, není proto rozhodující pro posouzení věci, zda pro danou část lokality (severní část zastavitelné plochy Z2) je určující charakter stavby domu č. p. X, nebo nikoliv. Stejně tak pro posouzení věci nemá žádný vliv žalovaným poukazovaná skutečnost, že v době vydání vyjádření úřadu územního plánování ze dne 4. 11. 2015 (ke stavbě domu č. p. X) nebylo toto vyjádření závazné pro výrok rozhodnutí. K porušení zásady legitimního očekávání ze strany stavebního úřadu by dle závěru soudu teoreticky mohlo dojít bez ohledu na to, že

vyjádření ze dne 4. 11. 2015 (na rozdíl od písemnosti úřadu územního plánování ze dne 2. 9. 2019 vydané v nyní posuzované věci) nemělo charakter závazného stanoviska. S ohledem na vzdálenost stavby č. p. X od pozemku žalobce a jeho manželky je však zřejmé, že tato stavba neurčuje charakter okolní zástavby ve vztahu k posouzení souladu předmětného záměru s územním plánem. Skutečnost, že došlo k povolení stavby domu č. p. X, proto sama o sobě nemůže vést k závěru o porušení zásady legitimního očekávání. Ani žalobcem nastolená otázka, zda posouzení předmětného záměru je realizací správního uvážení správních orgánů, nemá žádný vliv na výsledné rozhodnutí ve věci, protože se jí soud blíže nezabýval.

22. Podle žalobce stavební úřad pochybil, když nad rámec závazného stanoviska úřadu územního plánování uvedl další důvody zamítnutí žádosti. Této námitce nelze přisvědčit. Krajský soud konstatuje, že stavební úřad zamítl žádost žalobce a jeho manželky dle § 94p odst. 2 stavebního zákona, podle něhož není-li stavební záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 94o, stavební úřad žádost zamítne. V § 94o odst. 1 písm. c) stavebního zákona je přitom stanoveno, že ve společném územním a stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů. Jelikož předmětný záměr byl v rozporu se závazným stanoviskem úřadu územního plánování, stavební úřad přistoupil k aplikaci těchto ustanovení v souladu se zákonem. Stavební úřad tedy neprováděl žádné další dokazování nad rámec závazného stanoviska a zcela v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (§ 149 odst. 6 správního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2021), žádost zamítl. V této souvislosti krajský soud doplňuje, že požadavek neprovádět další dokazování nezprošťuje stavební úřad ani žalovaného povinnosti vést řízení se zákonem vymezeným okruhem účastníků dle § 94k stavebního zákona (viz též níže). V rozporu s § 149 správního řádu pak nebyl ani odkaz stavebního úřadu na § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., v němž je obecně stanoveno: „*V souladu s cíli a úkoly územního plánování a s ohledem na souvislosti a charakter území je obecným požadavkem takové vymezení pozemků, stanovování podmínek jejich využívání a umísťování staveb na nich, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území.*“ Jestliže stavební úřad dospěl k závěru, že předmětný záměr je v rozporu s územním plánem, logicky uzavřel, že tím došlo současně i k porušení § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. To však neznamená, že by stavební úřad prováděl další dokazování v rozporu s § 149 odst. 4 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2020.
23. Žalobce dále namítal, že na pozemku sousedícím s jeho pozemkem stojí rodinný dům č. p. X s plochou střechou a jeho dům tedy respektuje požadavek, že tvarem střechy musí navazovat na okolní zástavbu. Podobnou námitku pak uplatnil i v odvolání ze dne 13. 12. 2019 proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz str. 4), kde sice nesprávně uvedl, že se jedná o dům č. p. X, z katastru nemovitostí je však zřejmé, že na žalobcem uváděném pozemku parc. č. st. X se nachází dům č. p. X, který zjevně má plochou střechu (viz též www.mapy.cz). V odvolání namítal, že situace rodinného domu č. p. X „je totožná se situací v lokalitě s navrhovaným rodinným domem, když minimálně o pozemcích parc. č. X, X, X (patrně myšleno X, pozn. krajského soudu), X a X v k. ú. Č., nacházejících se v zastavitelné ploše Z2, lze daleko logičtěji tvrdit, že vytvářejí ucelenou část a že z hlediska tvaru střechy je určující plochá střecha na domu..., který je součástí sousední stavební parcely č. X v k. ú. Č. Přesto v této jižní části jedné zastavitelné plochy platí při určování tvaru střechy pravidla jiná, než jaká OHA uplatňuje pro její severní část.“

24. Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu), srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, publ. pod č. 2381/2011 Sb. NSS. Tato východiska dle závěru krajského soudu musí nepochybně platit i pro potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska (srov. též rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2021, č. j. 4 As 226/2020-22, bod 28). Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96; nálezy a usnesení Ústavního soudu jsou dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>). Vyloučení libovůle při výkonu veřejné moci je přitom součástí pojmu právního státu v jeho soudobém chápání, k němuž se hlásí i Česká republika prostřednictvím čl. 1 odst. 1 Ústavy. Proto i ve správním řízení platí, že není-li z odůvodnění zřejmé, proč odvolací orgán nepovažoval za důvodnou argumentaci účastníka řízení a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho nesouhlasu (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 6. 2010, č. j. 9 As 11/2010-80, nebo ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013-21).
25. Krajský úřad na str. 3-4 svého sdělení, kterým potvrdil závazné stanovisko úřadu územního plánování, mimo jiné uvedl: „*V obci převažuje zástavba s izolovanými rodinnými domy, vyjma severozápadní části obce, kde je stabilizovaná lokalita s řadovými domy. Společným prvkem všech staveb je zastřešení staveb šikmou střechou. V celé obci jsou v současné době pouze tři stavby s plochou střechou z celkového počtu 202 domů (zdroj: Český statistický úřad). Počet obyvatel a počet domů se v obci za posledních deset let téměř zdvojnásobil. Přes intenzivní urbanizaci sídla zůstala zachována jednotná forma zastřešení šikmými střechami. Forma zastřešení se tedy významně podílí na převládajícím charakteru stávající zástavby v obci Č. Záměr je umísťován do zastavitelné plochy Z2, která má velikost 8,99 ha a předpokládá umístění 74 rodinných domů (str. 63 odůvodnění územního plánu). Dle katastru nemovitostí je v lokalitě Z2 evidováno v současné době 32 rodinných domů. V lokalitě jsou umístěny volně stojící izolované rodinné domy obdobného plošného a prostorového uspořádání. Charakter zástavby je jednoznačně dán stávající zástavbou, především stavební čarou, podlažností a způsobem zastřešení. Vyjma jednoho rodinného domu v severním výběžku lokality mají všechny umístěné rodinné domy šikmou střechu, a to převážně sedlovou, valbovou nebo stanovou. Krajský úřad se ztotožňuje se závazným stanoviskem, že posuzovaný záměr, jednopodlažní rodinný dům s plochou střechou, je v rozporu s charakterem stávající zástavby, nerespektuje stávající urbanistickou strukturu zvolenou formou zastřešení a je tedy v rozporu s urbanistickou koncepcí stanovenou územním plánem.*“
26. Citované odůvodnění, jež bylo převzato i do žalobou napadeného rozhodnutí (viz str. 4), se nijak nevypořádává se skutečností (kterou lze ověřit i prostým nahlédnutím do katastru nemovitostí či na www.mapy.cz), že v bezprostřední blízkosti pozemku parc. č. X, jenž náleží do vlastnictví žalobce a jeho manželky, se nachází dům č. p. X s plochou střechou, a to na pozemku parc. č. st. X. Mezi tímto pozemkem a pozemkem žalobce a jeho

manželky, jež jsou od sebe vzdáleny jen několik desítek metrů, přitom nejsou umístěny žádné jiné stavby. Pozemek parc. č. st. X sice již neleží v zastavitelné ploše Z2 (ale těsně za jeho hranicí), to však na věci dle závěru krajského soudu nic nemění – charakter okolní zástavby pro účely posouzení předmětného záměru nepochybně může být ovlivněn i stavbou č. p. X, na čemž nic nemění ani hranice zastavitelné plochy Z2. Nadto pozemek parc. č. st. X se dle hlavního výkresu obsaženého v územním plánu nachází v ploše SV (plochy smíšené obytné venkovské), kde dle závazného stanoviska úřadu územního plánování leží historické jádro obce (viz str. 4). V těchto plochách dle závazného stanoviska sice převažují domy venkovského charakteru se sedlovou střechou, žalovaný v napadeném rozhodnutí (ani krajský úřad ve sdělení, kterým bylo potvrzeno závazné stanovisko úřadu územního plánování) se ovšem nijak nevypořádal s otázkou, zda tento charakter domu č. p. X (plochá střecha) nemůže být pro danou část lokality či její bezprostřední okolí určující, podobně, jako je tomu v případě domu č. p. X na jinou část dané lokality.

27. Krajský úřad se ve sdělení potvrzujícím závazné stanovisko s danou námitkou nevypořádal (není vypořádána ani v napadeném rozhodnutí). Přitom vypořádání této námítky je zásadní pro posouzení otázky, zda skutečně nebyla porušena zásada legitimního očekávání vyplývající například z § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
28. K obsahu principu legitimního očekávání se NSS vyjádřil např. v rozsudku ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 As 86/2016-41, v němž uvedl, že *„[i]deovým základem konceptu ochrany legitimního očekávání je přesvědčení, že ti, kdo jednají v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jeví, by neměli být zklamáni ve svých očekáváním, že v souladu s právem jednají a že jejich jednání také právo demokratického právního státu nakonec poskytne svou ochranu. V nejtypičtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnici, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy. V českých právních předpisech se výslovně o ochraně legitimního očekávání sice nehovoří, tento princip je však základem některých specifických forem činnosti veřejné správy, např. v podobě institutu závazného posouzení podle § 132 a násl. daňového řádu, a promítá se též do základních zásad činnosti správních orgánů (např. povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy adresátů veřejné správy v § 2 odst. 3 správního řádu, povinnost dbát o to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly v § 2 odst. 4 správního řádu, povinnost poskytnout přiměřené poučení o právech a povinnostech a uvědomit o úkonech, které správní orgán hodlá učinit v § 4 odst. 2 a 3 správního řádu) a takto je v soudní judikatuře nalézán a uplatňován.“* Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS, otázka vzniku legitimního očekávání *„[...] je zcela evidentně otázkou skutkovou. Určit, zda existovalo určité očekávání a zda takové očekávání bylo legitimní [tzn., zda mu soud má poskytnout ochranu] vyžaduje zjišťovat mnoho skutečností.“* Nejde ovšem jen o otázku skutkovou zjišťovanou v procesu dokazování, ale též o otázku právní. Přiznání ochrany legitimnímu očekávání musí předcházet obezřetné vážení všech právem

chráněných zájmů, které jsou ve hře, a při konečném „účtování“ musí soud pečlivě poměřovat legitimní očekávání a míru jeho intenzity s případným závažným veřejným zájmem, který by s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem mohl a měl nad imperativem ochrany legitimního očekávání převážet.

29. Soud nemůže přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí a posoudit z žaloby vyplývající námitku porušení zásady legitimního očekávání, jestliže obdobnou námitku neposoudil v odvolacím řízení (včetně přezkumu závazného stanoviska) žalovaný. Žalovaný, který tak neučinil, proto zatížil svoje rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
30. Žalovaný se v dalším řízení řádně vypořádá s předmětnou námitkou žalobce. Přitom posoudí, nakolik je stavba č. p. X určující pro charakter okolní zástavby. V této souvislosti krajský soud uvádí, že okolnost, že stavba č. p. X se nenachází v zastavitelné ploše Z2 (ale těsně za její hranicí), dle jeho závěru sama o sobě nemůže znamenat, že ve vztahu k pozemku žalobce a jeho manželky by se nejednalo o okolní zástavbu ve smyslu územního plánu. K tomu soud odkazuje na shora vyslovený závěr o tom, že podmínka, že „[n]ové stavby budou charakterem svého řešení navazovat na charakter okolní stávající zástavby (hmotové řešení staveb, převažující typ zastřešení apod.)“ (viz str. 10 textové části územního plánu), se vztahuje na celý územní plán, tedy na pozemky nacházející se na celém území obce bez ohledu na to, v jaké konkrétní ploše leží. Závěru, že ve vztahu k pozemku parc. č. X může stavba č. p. X umístěná na pozemku parc. č. st. X představovat okolní stávající zástavbu, výrazně nasvědčuje i skutečnost, že tyto pozemky jsou od sebe vzdáleny jen několik desítek metrů a nenachází se mezi nimi žádné další stavby. Žalovaný proto důkladně zváží, zda stavba č. p. X mohla založit takový charakter okolní stávající zástavby, s nímž by plochá střecha, jež je součástí předmětného záměru, byla v souladu.
31. Žalovaný se současně bude důkladně zabývat otázkou, zda žalobci mohlo vzniknout legitimní očekávání, že jeho záměr bude schválen. V této souvislosti například zváží, kdy a za jakých okolností byla povolena stavba č. p. X, zda byla povolena v souladu s územním plánem i právními předpisy a zda a v jaké míře se tyto okolnosti liší od poměrů nyní posuzované věci (jak plyne z ustálené judikatury, legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích; pokud by tedy stavba č. p. X byla povolena v rozporu s právními předpisy, nemohlo by to založit legitimní očekávání žalobce, srov. např. shora odkazovaný rozsudek NSS č. j. 4 As 86/2016-41 či rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, publ. pod č. 3444/2016 Sb. NSS), a při svém rozhodování toto případné legitimní očekávání náležitě zohlední. Ve spojitosti s tím je třeba dodat, že územní plán obce Č. sám o sobě nevyklučuje stavbu rodinných domů s plochou střechou (dokladem toho je přinejmenším vyjádření úřadu územního plánování ze dne 4. 11. 2015 a následné povolení stavby domu č. p. X), jestliže tyto navazují na charakter okolní stávající zástavby. Pokud tedy stavba domu č. p. X byla povolena v souladu s právními předpisy, výrazně to nasvědčuje závěru, že u žalobce bylo důvodně dáno legitimní očekávání, že v jeho případě bude postupováno obdobně. Žalovaný bude pečlivě poměřovat případné žalobcovo legitimní očekávání a míru jeho intenzity s případným závažným veřejným zájmem, který by s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem mohl a měl nad imperativem ochrany legitimního očekávání převážet, a svoje závěry náležitě odůvodní.
32. K definitivnímu závěru ohledně souladu předmětného záměru s územním plánem a ohledně legitimního očekávání žalobce bude možné dospět až poté, co bude ve věci vydáno nové závazné stanovisko krajského úřadu jako nadřízeného orgánu územního plánování,

které bude řádně zdůvodněné a náležitě vypořádávající veškeré námitky vznesené žalobcem (srov. podobně rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2021, č. j. 4 As 226/2020-22, bod 37).

33. Žalovaný v dalším řízení zahrne do okruhu účastníků další účastníky řízení ve smyslu § 94k stavebního zákona, tak, aby byla zachována jejich práva v řízení (srov. např. podobně obecná východiska formulovaná v rozsudku NSS ze dne 17. 7. 2020, č. j. 2 As 58/2019-80, bodu 15).
34. Krajský soud ze všech uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], proto pro tyto vady soud žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku vázán (78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).
35. O nákladech řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšnému žalobci přiznal proti žalovanému náhradu nákladů řízení spočívajících v zaplaceném soudním poplatku z žaloby ve výši 3 000 Kč dle položky 18 bodu 2. písm. a) Sazebníku poplatků jako přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Žalobce nebyl právně zastoupen a neprokázal ani nenárokoval přiznání náhrady dalších nákladů řízení. Lhůta ke splnění uložené povinnosti byla určena jako přiměřená charakteru uložené povinnosti v souladu s § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

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 nejbližze 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 jej 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.

Pardubice 24. února 2021

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu