



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka v právní věci

žalobce: **S. S.**
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Věrou Škvorovou, Ph.D.
sídlem Francouzská 4, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2020, č. j. 115995/2020/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2020, č. j. 115995/2020/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce, JUDr. Věry Škvorové, Ph.D., advokátky.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Benešov, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“), ze dne 25. 5. 2020, č. j. MUBN/71884/2020/VÝST, sp. zn. VÝST/23966/2020/H (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o společné povolení na stavbu polyfunkčního domu na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG v k. ú. B. U. P. (dále jen „sporná stavba“).

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

2. Žalobce v žalobě úvodem zrekapituloval průběh řízení před správními orgány. Žalobce vytýká napadenému rozhodnutí nezákonnost a nepřezkoumatelnost. Žalobce uvádí, že jím podaná žádost byla zamítnuta proto, že ke sporné stavbě bylo vydáno správním orgánem I. stupně v postavení úřadu územního plánování (dále jen „úřad ÚP“) nesouhlasné závazné stanovisko dne 23. 4. 2020, č. j. MUBN/43433/2020/VÝST (dále jen „závazné stanovisko OÚP“), které bylo potvrzeno závazným stanoviskem odboru územního plánování a stavebního řádu žalovaného (dále jen „nadřízený dotčený orgán“) ze dne 6. 8. 2020, č. j. 108837/2020/KUSK (dále jen „potvrzující závazné stanovisko“).
3. Žalobce předně namítá nepřezkoumatelnost obou závazných stanovisek, potažmo napadeného rozhodnutí, neboť tvrdí, že nebyly vypořádány jeho odvolací námitky vztahující se k výše sporné stavby z vnitrobloku, zajištění dopravní obslužnosti a porušení práva na vyjádření se k podkladům podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobce dále namítá, že ani u ostatních odvolacích námitek není zcela zjevné, jak se žalovaný vypořádal s žalobcem tvrzenými nesoulady, neboť vlastní přezkum nespočívá v konkrétních argumentech k námitkám žalobce proti závěrům závazného stanoviska OÚP, nýbrž pouze v obecných úvahách.
4. Žalobce nesouhlasí se závěrem o nepřípustnosti sporné stavby o šesti nadzemních podlažích směrem do ulice Tyršova a s přípustností maximální výšky tří nadzemních podlaží do dvorního traktu. Namítá, že platný územní plán města B. takový regulativ nestanoví, stejně jako nestanoví, že nový objekt musí mít stejný počet nadzemních podlaží jako objekt bezprostředně sousedící, když toliko uvádí, že je třeba „*respektovat kompoziční vztahy a reagovat na měřítko a kontext okolní zástavby a charakter centra města*“. Žalobce uvádí, že poukazoval na obdobnou stavbu taktéž o šesti nadzemních podlažích v ulici Tyršova, což bylo v závazném stanovisku označeno za bezpředmětné. Ani v potvrzujícím závazném stanovisku nebylo uvedeno více než, že samotná existence jiného šestipodlažního objektu v téže ulici neznamená automatickou přípustnost dalšího. Žalobce též uvádí, že si je vědom toho, že nemá nárok na povolení budovy o šesti nadzemních podlažích, nicméně odmítnutí sporné stavby musí mít objektivní ospravedlnitelný základ. V této souvislosti

žalobce poukazuje také na to, že město B. projektovou dokumentaci k připravované sporné stavbě odsouhlasilo. Dále uvádí, že podle výkladu úřadu ÚP by sporná stavba patrně nevyhovovala ani s pěti nadzemními podlažními, neboť ani tak by nebyla stejně vysoká jako sousední stavba; byla by o cca 1,4 m nižší. Nepřipuštění sporné stavby nemůže být svévolné. Nebylo vysvětleno, proč kompoziční vztahy nenarušuje existující stavba o šesti nadzemních podlažích, ale narušila by je sporná stavba. Žalobce nerozumí ani tomu, že město B. stavbu odsouhlasilo, ale jeho úřad ÚP nikoli.

5. Žalobce má také za to, že nadřízený dotčený orgán se nevypořádal ani s tvrzením žalobce, že výškové rozdíly částečně vyrovnává svažítost ulice Tyršova směrem k centru města, ani s poukazem žalobce na to, že totožná situace, kdy svažítost terénu vyrovnává rozdílné výšky budov, je i v sousední ulici Karla Nového. Dle žalobce je v souladu s územním plánem řešení, kdy obě uvedené ulice budou vypadat souladně, přičemž tvrdí, že sporná stavba odpovídá svým vzhledem a výškou charakteru centra města.
6. Žalobce nesouhlasí ani se závěrem, že nedoložil kompoziční vztahy záměru. Uvádí, že předložil řádný projekt, vůči němuž nebyly vzneseny žádné výhrady, přičemž závazné stanovisko OÚP bylo vydáno bez součinnosti žalobce. Reagovat tedy mohl až v podaném odvolání, přičemž předložil 10 ks fotografií, jimiž dokládal situaci v ulicích Tyršova a Karla Nového. Ani k těmto fotografiím a jimi prokazovaným skutečnostem se nadřízený dotčený orgán nijak nevyjádřil, čímž rovněž zatížil potvrzující závazné stanovisko a potažmo napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Žalobci není ani známo, jak jinak měl kompoziční vztahy záměru detailněji doložit.
7. Žalobce nesouhlasí ani se závěrem o nepřipustnosti sporné stavby z důvodu, že by mohla být využívána k přechodnému ubytování, neboť opatřením obecné povahy o stavební uzávěře ze dne 15. 3. 2017 (dále jen „stavební uzávěra“) jsou v katastrálním území města B. zakázány stavby pro přechodné ubytování. Účel využití sporné stavby v budoucnu však nemůže být tímto způsobem předjímán. Žalobce namítá i přílišnou obecnost, a tudíž nepřezkoumatelnost závěru potvrzujícího závazného stanoviska, že byly využity zkušenosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Nadto územní plán města B. po změnách č. 1 a 3 připouští pro předmětnou plochu využití i pro přechodné ubytování zaměstnanců, turistů, studentů a žáků. Úvahy opírající se o opatření obecné povahy z roku 2017 jsou tudíž bezpředmětné. Potvrzující závazné stanovisko, potažmo napadené rozhodnutí se s tímto objektivním rozporem, a tedy nesprávností závazného stanoviska nevypořádaly.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předdeslal, že si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal od nadřízeného dotčeného orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska OÚP, o čemž po vydání potvrzujícího závazného stanoviska informoval žalobce a poskytl mu podle § 36 odst. 3 správního řádu možnost nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům pro vydání napadeného rozhodnutí. Nadřízený dotčený orgán zejména konstatoval, že sporná stavba není v souladu s platným územním plánem města B. a ani s cíli a úkoly územního plánování. Sporná stavba má být umístěna do plochy SC.2 – smíšené využití centra města specifické – Tyršova jih. V této ploše je předepsána prostorová regulace – *nové objekty nebo dostavby původních objektů musí architektonickým členěním stavebních forem a zejména celkovým objemem zastavění (formou zastřešení, výškou římsy a hřebene) respektovat kompoziční vztah a reagovat na měřítko a kontext okolní zástavby a charakter centra města. Střešní krajina musí v dálkových pohledech zachovat jednotný*

charakter. Z uvedeného vyplývá, že je nutné při umísťování stavby respektovat charakter dané lokality.

9. Žalovaný poukázal na to, že v lokalitě se vyskytují objekty převážně dvou- až čtyřpodlažní, eventuálně s podkrovím. Na protější straně ulice jsou objekty s dvěma a třemi podlažími. Sousední objekty navrhované stavby mají čtyři podlaží s podkrovím a pět podlaží. Z uvedeného vyplývá, že není možné překročit výšku sousedních objektů a vytvořit tak nežádoucí dominantu této lokality. Sporná stavba má sloužit pro trvalé bydlení deseti rodin v bytech 8 + kk a v prvním nadzemním podlaží se nachází plocha určená ke komerčnímu využití. V podzemním podlaží jsou garáže pro dvacet osobních automobilů. Každý pokoj v deklarovaných bytech je samostatně přístupný z chodby, má samostatnou předsíň a koupelnu s WC. Vzhledem k obecným zkušenostem nelze očekávat, že bude tento objekt osídlen deseti rodinami obývajícími byt 8 + kk se 7–14 členy, kteří budou mít vyčleněno stání pro 2 automobily. Ve výpočtu spotřeby vody je uvažováno se sto osobami (pro deklarovaných 10 bytů). Z dokumentace lze zjistit, že do každého pokoje je vyvedena voda a umístěna kuchyňská linka s dřezem. Z uvedeného je zřejmé, že se ve skutečnosti jedná o 70 samostatných obytných jednotek pravděpodobně sloužících k ubytování, pro které by navíc bylo nutné doložit splnění veškerých požadovaných parametrů, a zároveň by musel také odpovídat výpočet potřebných parkovacích stání. Současně stavební uzávěra, jejíž platnost je vázána na vydání změny č. 2 územního plánu B., zakazuje v jeho katastrálním území stavby pro přechodné ubytování. Tato změna dosud vydána nebyla.
10. Pokud jde o výšku objektu ve vnitrobloku, žalovaný uvedl, že musí respektovat okolní zástavbu a kontext městského parku, a proto je přípustná výška maximálně tři nadzemní podlaží. Z východní strany objekt finančního úřadu zastavuje parcelu jen částečně a na západní straně je objekt v dvorním traktu dvoupodlažní. Sporná stavba nerespektuje kompoziční vztahy, měřítko a kontext okolní zástavby. Svým objemem a celkovým řešením neodpovídá umístění na hlavní ulici v centrální poloze města tak, jak požadují stanovené regulativy územního plánu. Zároveň je v rozporu s vydanou stavební uzávěrou, která zakazuje stavby pro přechodné ubytování, byť je záměr předkládán jako polyfunkční dům s deseti byty o velikosti 8 + kk. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, náhradu nákladů nepožadoval.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
12. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
13. Soud s ohledem na žalobní body, v nichž žalobce brojí převážně proti obsahu závazného stanoviska OÚP a potvrzujícího závazného stanoviska, předesílá, že soudní přezkum obsahu závazných stanovisek je umožněn právě v rámci konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS).

14. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

15. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro posouzení věci: Dne 5. 2. 2020 obdržel stavební úřad žádost žalobce o vydání společného povolení pro spornou stavbu. Následně si stavební úřad vyžádal závazné stanovisko OÚP, přičemž podkladem pro jeho vydání byla zpracovaná projektová dokumentace přiložená k žádosti. Z obsahu závazného stanoviska OÚP soud zjistil, že sporná stavba je z hlediska souladu s územním plánem města B. a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování nepřipustná. Dle jeho odůvodnění není stavba o šesti nadzemních podlažích přípustná, a to proto, že v ulici Tyršova, jižní části, je stanovena stavební čára, přičemž výška stávajících domů je 4 nadzemní podlaží plus podkroví, případně pět nadzemních podlaží. Připustil, že se v ulici Tyršova nachází i jeden šestipodlažní objekt, jenž však výrazně nepřevyšuje sousední budovu a se spornou stavbou nesousedí. K proluce, kde má být postavena sporná stavba, naopak přiléhá z jedné strany starší čtyřpodlažní objekt s podkrovím a z druhé strany novostavba o pěti nadzemních podlažích. Aby byl dodržen kontext zástavby, je nutné dodržet výšku čtyř podlaží plus podkroví, nejvýše však pět podlaží. Úplné zastavění pozemku bylo vyhodnoceno jako přípustné, a to vzhledem k tomu, že dvorní trakty sousedních domů jsou též řešeny různě. Výšku dvorního traktu je však třeba přizpůsobit stávající okolní zástavbě a kontextu městského parku, v důsledku čehož je přípustná pouze do výšky tří nadzemních podlaží.
16. Úřadu ÚP rovněž vyvstaly pochybnosti ohledně toho, zda má skutečně jít o deset bytových jednotek o velikosti 8 + kk. Při podrobnějším přezkoumání projektové dokumentace totiž dospěl k závěru, že se ve skutečnosti jedná o sedmdesát samostatných jednotek sestávajících z předsíně, jedné až dvou obytných místností a koupelny. Svědčí o tom projekty instalací, skutečnost, že spotřeba vody je kalkulována pro sto osob, v každé ze sedmdesáti obytných buněk jsou navrženy pračka a vařič, bytový rozvaděč elektro a podružné měření, dále samostatný zvonek a u vstupních dveří tablo na sedmdesát tlačítek. Dále pak dveře, jimiž se má vstupovat do deklarovaných deseti bytů, jsou navrženy s kováním klika/klika se záslepkou, naopak dveře do sedmdesáti buněk jsou navrženy jako bezpečnostní s kováním klika/koule s bezpečnostní cylindrickou vložkou. Úřad ÚP proto uzavřel, že se ve skutečnosti jedná o stavbu, v níž je umístěno sedmdesát samostatných obytných jednotek, k čemž však nejsou doloženy hygienické, požární a další parametry. Takovému počtu jednotek by musel odpovídat i potřebný počet parkovacích stání. Úřad ÚP poukázal rovněž na stavební uzávěru, která zakazuje v katastrálním území města B. stavby pro přechodné ubytování, což by sporná stavba umožňovala. Konečně vyhovujícím úřad ÚP neshledal ani uvažované dopravní napojení sporné stavby, přičemž uvedl, že podzemní garáže je nezbytné dopravně napojit na ulici Tyršova.
17. Poté stavební úřad žalobci sdělil, že se může seznámit s doplněnými podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim do deseti dnů od doručení. Žalobce sdělení převzal dne 13. 5. 2020 a do spisu nahlédl dne 18. 5. 2020.
18. Prvostupňovým rozhodnutím byla žádost o vydání společného povolení sporné stavby zamítnuta. V odůvodnění stavební úřad pouze uvedl, že obdržel nesouhlasné závazné stanovisko OÚP, které brání žádosti vyhovět.
19. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž zejména zpochybnil závěry závazného stanoviska OÚP. Žalobce v něm uvedl, že primárně shledává nezákonnost

závazného stanoviska v závěru, že je navrhovaný záměr zakázán opatřením obecné povahy ze dne 15. 3. 2017. Územní plán města B. totiž po změnách č. 1 a č. 3 připouští pro předmětnou plochu využití v podobě přechodného ubytování zaměstnanců, turistů, studentů a žáků. Rovněž úvahu o sedmdesáti bytových jednotkách žalobce označil za spekulaci, a i kdyby tomu tak bylo, jde o účel přípustný podle územního plánu. Dále nesouhlasil s nepřipustností šesti nadzemních podlaží směrem do ulice a tří nadzemních podlaží do dvorního traktu, neboť počet podlaží územní plán pro řešenou plochu nestanoví. V závazném stanovisku je připuštěno, že v ulici existuje i další budova s šesti nadzemními podlažími. Vypořádání se s ní odkazem na její bezpředmětnost, protože přímo nesousedí se spornou stavbou, označil žalobce za svévolnou úvahu. Žalobce přiložil k odvolání jedenáct fotografií s komentářem, které navrhl k prokázání neobjektivnosti úvahy o nepřipustné výšce sporné stavby. Žalobce uvedl, že navrhovaná sporná stavba se má nacházet ve středu ulice Tyršova, která je svažité, tudíž logicky bude z hlediska své výšky vizuálně působit podobně (ne-li menší) jako budovy stojící nad ní v ulici. Totožná situace je v sousední ulici Karla Nového. Za nepřezkoumatelný žalobce označil závěr závazného stanoviska, že z pohledu vnitrobloku jsou přípustná maximálně tři nadzemní podlaží. Žalobce též nesouhlasil s požadavkem dopravního napojení na ulici Tyršovu z důvodu nedostatečnosti napojení na komunikaci ve vnitrobloku. Žalobce poukázal na to, že obdobným způsobem mají dopravní napojení řešeno sousední stavby, k čemuž navrhl důkaz místní šetřením. Žalobce poukázal i na dohodu vlastníků pozemků parc. č. XE, XD a XB s městem B. v rámci provádění revitalizace části vnitrobloku mezi ulicemi Tyršova a Jiráskova, o zajištění dopravní obslužnosti daných pozemků, včetně budoucí výstavby právě přes vnitroblok, nikoli z ulice Tyršova. Závěrem žalobce namítl, že mu před vydáním prvostupňového rozhodnutí nebyla poskytnuta žádná lhůta k tomu, aby se vyjádřil k obsahu závazného stanoviska. Prostor mu nebyl dán ani konkludentně, neboť dne 18. 5. 2020 se seznámil s jeho obsahem a dne 25. 5. 2020 již bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Byl tak porušen § 36 odst. 3 správního řádu, potažmo práva žalobce na spravedlivý proces.

20. Na základě podaného odvolání vyžádal žalovaný potvrzení nebo změnu závazného stanoviska OÚP od nadřízeného dotčeného orgánu. Z potvrzujícího závazného stanoviska soud zjistil, že nadřízený dotčený orgán neshledal důvod ke změně či zrušení závazného stanoviska OÚP. V jeho odůvodnění nejprve zrekapituloval, z jakých důvodů byla sporná stavba v řešeném území shledána jako nepřipustná. Dále uvedl, že se se všemi těmito důvody ztotožňuje. Sporná stavba je dle názoru nadřízeného dotčeného orgánu předimenzovaná, přičemž převyšuje sousední objekty, které jsou nižší. Skutečnost, že již v ulici Tyršova jeden šestipodlažní objekt je vybudován, neznamená, že lze akceptovat další, přičemž poukázal na to, že kompoziční vztahy záměru nebyly nijak doloženy. Za správnou považoval i úvahu o tom, že nejde o deset bytů, nýbrž ve skutečnosti o sedmdesát bytů s vlastním příslušenstvím, k čemuž bylo využito obecných zkušeností známých správnímu orgánu z úřední činnosti. S doplněním správního spisu o potvrzující závazné stanoviska seznámil žalovaný žalobce a poskytl mu sedmidenní lhůtu k vyjádření.
21. O odvolání žalobce poté rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V jeho odůvodnění pouze uvedl, že žádost žalobce byla zamítnuta z důvodu vydání nesouhlasného závazného stanoviska OÚP. Jelikož toto závazné stanovisko bylo potvrzeno nadřízeným dotčeným orgánem, nelze postupovat jinak, než prvostupňové rozhodnutí potvrdit. Závěry obsažené v potvrzujícím závazném stanovisku žalovaný do napadeného rozhodnutí žádným způsobem nevětlil.

Posouzení žalobních bodů

22. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť vlastní přezkum rozhodnutí je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí a jak se vypořádal s námitkami a návrhy účastníků. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobce v tom, že se nadřízený dotčený orgán a potažmo žalovaný vůbec nevypořádali s některými námitkami vznesenými v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které v tomto případě směřovaly proti závaznému stanovisku OÚP.
23. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (srov. již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/1992-23, publikovaný ve Správním právu pod č. 27/1994, či dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109).
24. Z odůvodnění rozhodnutí o odvolání tak musí být především patrné, jak naložil správní orgán s námitkami účastníka řízení obsaženými v podaném odvolání, proč považuje jeho argumentaci za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, podle které právní normy rozhodl, případně zda shledal jiné vady řízení, k nimž byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. To platí i v procesní situaci, která nastala v nynější věci, tedy že ve věci nebylo nad rámec závazného stanoviska OÚP prováděno další dokazování a žádost byla pro nemožnost jí vyhovět zamítnuta (srov. § 149 odst. 4 správního řádu). Nelze tak akceptovat způsob, který zvolily správní orgány obou stupňů, tedy že v odůvodněních svých rozhodnutí toliko bez dalšího poukázaly na závazné stanovisko OÚP, resp. potvrzující závazné stanovisko, které bránilo žádosti vyhovět, aniž by do nich současně převzaly konkrétní důvody, pro které nebylo možné žádosti a následně odvolání žalobce vyhovět. Je tomu tak proto, že závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nelze proti nim samostatně podat odvolání, přičemž sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, publikovaný pod č. 2434/2011 Sb. NSS), jímž je teprve rozhodnuto o právech a povinnostech účastníků. Tomu pak odpovídají výše uvedené požadavky kladené na odůvodnění takového rozhodnutí.
25. S ohledem na specifickou roli závazného stanoviska a jeho potvrzení (viz § 149 odst. 4 a odst. 5 správního řádu) judikatura připouští, aby byly námitky účastníků vypořádány v odůvodnění správních rozhodnutí toliko reprodukcí toho, jak byly posouzeny v závazném stanovisku, potažmo v potvrzujícím závazném stanovisku – samozřejmě za předpokladu, že samo stanovisko reaguje na uplatněné námitky přezkoumatelným

způsobem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 25/2020 - 33, odst. 17–18). Není však dostačující, pokud lze reakci na uplatněné námitky najít pouze v potvrzujícím závazném stanovisku, které žalovaný v napadeném rozhodnutí jen obecně zmínil bez vazby na konkrétní odvolací námitky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2020, č. j. 8 As 240/2019 - 69, odst. 27). Jak NSS vysvětlil v posledně citovaném rozsudku tyto požadavky „*nepředstavují formální (formalistický) důvod pro rušení rozhodnutí správních orgánů, nýbrž mají zcela zásadní význam pro naplnění smyslu odůvodnění správních rozhodnutí, jak byl popsán výše. Byť je třeba respektovat význam potvrzujícího závazného stanoviska jakožto klíčového podkladu pro rozhodnutí správního orgánu, ten nemůže rezignovat na svoji povinnost řádně své rozhodnutí odůvodnit a reagovat na odvolací námitky, byť třeba jen odkazem či reprodukcí závěrů stanoviska. Nemůže být úkolem účastníka řízení či soudu v přezkumném řízení, aby za správní orgán domýšlel, jaká část jakého podkladu představuje reakci na uplatněné odvolací námitky*“ (odst. 28).

26. Z uvedeného vyplývá, že i v tomto případě z odůvodnění napadeného rozhodnutí, a nikoli jen z odůvodnění podkladového závazného stanoviska, musí být patrné, z jakých důvodů nebylo žádosti žalobce vyhověno a jak žalovaný naložil s odvolacími námitkami. Jelikož ani těmito základním požadavkům napadené rozhodnutí nedostojí, je dán důvod pro jeho zrušení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž je již nyní zjevné, že žaloba je důvodná.
27. Přesto je dle soudu na místě se vyjádřit též k žalobcem vznesené otázce přezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska, neboť především z něj žalovaný může a musí čerpat argumenty pro posouzení odvolání žalobce, které ve zcela převažující části směřovalo proti obsahu závazného stanoviska OÚP a na které si žalovaný samostatně názor činit nemohl. Jelikož bude žalovaný po vrácení věci soudem o odvolání žalobce znovu rozhodovat, je třeba posoudit i to, zda požadavkům na přezkoumatelnost vyhovuje potvrzující závazné stanovisko. Žalobce namítá, že nebyly vypořádány jeho věcné námitky, vztahující se k výšce sporné stavby z vnitrobloku a k zajištění dopravní obslužnosti a dále, že se nadřízený dotčený orgán nijak nevyjádřil k předloženým fotografiím ani k tomu, v čem byl spatřován nedostatek podkladů z jeho strany, pokud k předložené projektové dokumentaci nebyly vzneseny žádné výhrady. Za nepřezkoumatelný považuje žalobce rovněž závěr potvrzujícího závazného stanoviska, že byly využity zkušenosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti.
28. Žalobci lze přisvědčit v tom, že nadřízený dotčený orgán nemohl v potvrzujícím závazném stanovisku žalobci vytknout, že nijak nedoložil kompoziční vztahy sporné stavby v řešení území, pokud nebyl k doplnění projektové dokumentace vyzván. Není žádných pochyb o tom, že i když se na řízení o vydání závazného stanoviska vztahuje méně formální postup podle části čtvrté správního řádu, současně podle § 154 správního řádu platí, že správní orgán „*postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.*“ Odstraňování nedostatků podání je přitom upraveno právě v obdobně použitelném § 37 správního řádu. Pokud tedy žalobce nebyl vyzván k doplnění projektové dokumentace o konkrétně označené podklady a nebyla mu stanovena za tímto účelem lhůta, je závěr o její nedostatečnosti přinejmenším předčasný. Soud rovněž sdílí názor žalobce, že se nadřízený dotčený orgán nevypořádal s konkrétními výhradami žalobce, k nimž navrhl důkazy fotografiemi přiloženými k odvolání.

29. Z potvrzujícího závazného stanoviska, potažmo napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak s tímto důkazním návrhem bylo naloženo. Závěry potvrzujícího závazného stanoviska v otázce výšky sporné stavby lze shrnout v zásadě tak, že tato převyšuje ostatní stavby a že se v ulici Tyršova nachází převážně stavby dvou- až čtyřpodlažní. Nadřízený dotčený orgán však nevysvětlil, proč právě v daném místě není šestipodlažní stavba přípustná, a to i ve světle toho, že na jiném místě v téže ulici se taková stavba nachází, o čemž není mezi účastníky sporu, a že dle tvrzení žalobce bude sporná stavba s ohledem na její umístění uprostřed svažité ulice působit vizuálně obdobně jako jiné budovy v ulici. Soud tím nijak nepředjímá, zda sporná stavba je v daném místě výškově přijatelná či nikoli, žalobce však má veřejné subjektivní právo se dozvědět, proč eventuálně přijatelná není, a to ze zcela jasných a konkrétních důvodů, majících oporu v regulativech platné územně plánovací dokumentace. Soud pak nepovažuje ani za možné, aby vypořádání odvolací námitky bylo provedeno obecnou větou, že záměry na hlavní ulici v centru města předpokládají „určitou kvalitu“, aniž by bylo vysvětleno, co se za tímto mnohoznačným obratem skrývá.
30. Žalobci lze dát za pravdu i v tom, že se nadřízený dotčený orgán vůbec nezabýval odvolací námitkou, v níž žalobce brojil proti nevyhovujícímu způsobu zajištění dopravní obslužnosti, resp. napojení sporné stavby na veřejně přístupnou komunikaci. V tomto směru není možné nalézt v potvrzujícím závazném stanovisku žádnou úvahu. Rovněž je poněkud nesrozumitelný způsob vypořádání námitky vztahující se k deklarovanému funkčnímu využití. Nadřízený dotčený orgán prakticky jen uvedl, že se ztotožňuje se závěrem úřadu ÚP bez dalšího, přičemž dodal, že bylo využito obecných zkušeností známých správnímu orgánu z úřední činnosti, aniž by bylo nadto rozpoznatelné, zda tím má na mysli sebe nebo úřad ÚP. Z vypořádání této odvolací námitky však především není zřejmé, zda je sporná stavba nepřipustná proto, že žalobce dle dotčených orgánů zakryl skutečný účel stavby, tedy že nejde ve skutečnosti o deset, ale o sedmdesát bytů, či proto, že se tak dostává do rozporu se stavební uzávěrou. A chybí rovněž jakákoli reakce nadřízeného dotčeného orgánu na výhradu, že podle územního plánu B. jsou stavby pro přechodné ubytování v určitých případech přípustné, a zda se tedy na případ žalobce bude aplikovat stavební uzávěra nebo část územního plánu, jíž se žalobce dovolával již v odvolání.
31. Soud dodává, že si je vědom toho, že žalovaný nemůže přezkoumávat závazné stanovisko ani jeho potvrzení z hlediska odborného, musí však mj. dbát na to, aby se žalobci jakožto odvolateli dostalo odpovědi na jeho odvolací námitky, a to i pokud se týkají právě odborné stránky věci. Pokud tedy nadřízený orgán ve svém potvrzujícím závazném stanovisku nereaguje na odvolací námitky spadající do jeho odborného posouzení, je na žalovaném, aby po něm žádal nápravu. V opačném případě se žalovaný vystavuje riziku, že jeho rozhodnutí bude znovu zrušeno pro nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011 - 69, č. 3018/2014 Sb. NSS, a Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012 - 84).

Dlužno dodat, že přímo žalovanému je přičitatelná výtka žalobce, že se žalovaný nijak nevypořádal s námitkou, že mu nebyl dán prostor vyjádřit se k obsahu závazného stanoviska, čímž byl porušen § 36 odst. 3 správního řádu. To je nepochybně odvolací námitka, kterou mohl a měl vypořádat sám žalovaný. Ten však na ni absolutně nijak nereagoval, což stvrzuje závěr soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

32. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady se primárně týkají postupu a rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení, soud neshledal důvod k současnému zrušení prvostupňového rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný tak v první řadě zajistí, aby bylo na všechny odvolací námitky uplatněné žalobcem konkrétním a přezkoumatelným způsobem reagováno, a to nejen v případném potvrzujícím závazném stanovisku, ale též v samotném rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce.
33. Žalobce měl s žalobou plný úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za dva úkony právní služby (za převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 6 200 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tj. 600 Kč, celkem tedy 6 800 Kč, vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající náhradě za 21% DPH z předchozích částek, neboť zástupkyně žalobce je plátcem této daně, jak soud ověřil z přiloženého potvrzení o registraci k této dani. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto soudním řízení vznikly, činí 11 228 Kč (3 000 + 8 228). Soud proto výrokem II uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci celkem částku 11 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Věry Škvorové, Ph.D. (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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 nejbližší 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 23. prosince 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu